

KAPITEL III

LØN, SKAT OG FORDELING

III.1 Indledning

Ledigheden er ulige fordelt

De seneste års gode indenlandske konjunkturer har medført, at ledigheden er faldet. Den samlede ledighed er dog fortsat høj og ulige fordelt, idet ufaglærte i gennemsnit har en langt højere ledighed end personer med en erhvervsuddannelse.

Årsager til ufaglærtes overledighed

En af årsagerne til den høje og ulige fordelte ledighed kan være, at mange ufaglærte med lave indkomster har en ringe økonomisk gevinst ved at være beskæftiget sammenlignet med at være på arbejdsløshedsunderstøttelse eller bistandshjælp, jf. Pedersen og Smith (1995). En anden mulig forklaring er, at de beskæftigede har været i stand til at presse lønnen på arbejdsmarkedet op på et niveau, som ikke er foreneligt med fuld beskæftigelse. Analyser af arbejdskraftsefterspørgslen tyder endvidere på, at den teknologiske udvikling fører til en mindre efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft, jf. Det økonomiske Råd (1997).

Lønspredning og ledighed

De institutionelle forhold på arbejdsmarkedet medfører sammen med skatte- og overførselssystemet, at lønspredningen er mindre end spredningen i arbejdsstyrkens kvalifikationer. Ledigheden kan derfor ikke forventes at forsvinde uden strukturelle ændringer. Et element i en reform kunne være at øge tilskyndelsen til at være beskæftiget. I dette kapitel undersøges det, om det ved omlægninger af skatte- og transfereringssystemet er muligt at forbedre de lavtlønnedes incitamenter til at arbejde og for at øge efterspørgslen efter de kortuddannedes arbejdskraft, uden at det forrykker den fordelingsmæssige balance.

Kapitlet er færdigredigeret den 24. november 1997.

Reformer af skatte- og dagpengeregler analyseres

Gevinsten i disponibel indkomst ved at være beskæftiget i forhold til at være ledig kan forøges for personer med lave indkomster ved at reducere beskatningen af lavtlønnede eller ved at reducere arbejdsløshedsunderstøttelsen. I det følgende analyseres de samfundsøkonomiske konsekvenser og fordelingsvirkningerne af sådanne tiltag. De samfundsøkonomiske konsekvenser beregnes med en anvendt generel ligevægtsmodel (AGL-model), der fokuserer på beskrivelsen af forskellige delarbejdsmarkeder. Fordelingsberegningerne er baseret på en stikprøve på 10 pct. af befolkningen over 17 år, og i fordelingsanalyserne inddrages de afledte samfundsøkonomiske effekter fra AGL-beregningerne.

Fradrag for lav lønindkomst øger gevinst ved arbejde for lavtlønnede

Beskatningen af de lave lønindkomster kan reduceres ved at sænke bundskatten, samtidig med at transfereringerne nedsættes tilsvarende, således at alene lønmodtagere får fremgang i den disponible indkomst. Helt samme virkning kan opnås ved at indføre et fradrag for lønindkomst, et såkaldt beskæftigelsesfradrag.¹ Beskæftigelsesfradraget kan udformes som et fradrag i den skattepligtige indkomst. Fradraget beregnes som en pct. af arbejdsindkomsten, dog med et loft over fradragets samlede størrelse, således at det vejer tungest for de laveste arbejdsindkomster. Et sådan fradrag vil øge gevinsten ved at arbejde og vil derved kunne forøge tilskyndelsen til at være beskæftiget. De i forvejen beskæftigedes arbejdsomfang vil muligvis også påvirkes, men retningen af ændringen er ikke entydig. Beskæftigelsesfradraget indebærer, at skatteindtægterne falder, hvorfor beskatningen må øges på andre måder.² Finansieringen kan eksempelvis ske gennem en forøgelse af arbejdsmarkedsbidraget eller en generel forøgelse af skattesatserne for højere indkomster. For at opnå den ønskede virkning er kravet dog, at den samlede skatteomlægning skal resultere i en reduktion i den gennemsnitlige beskatning af lave lønindkomster. Progressionen i beskatningen af lønindkomst skal med andre ord stige.

- 1) I det følgende anvendes udtrykket beskæftigelsesfradrag om skattelettelser for lave lønindkomster. Virkningerne af et beskæftigelsesfradrag er tidligere analyseret i Erhvervsministeriet m.fl. (1996), Gravensen og Smith (1997) og Sørensen (1997).
- 2) Det antages, at de offentlige udgifter ikke berøres. Analyserne vedrører således alene omlægninger af skattesystemet og er ikke en diskussion af den offentlige sektors størrelse.

Høj progression i indkomstskat kan mindske lønpres

Nyere forskningsresultater tyder på, at en højere progression i indkomstskattesystemet ikke bare forøger tilskyndelsen til at være beskæftiget for de lavtlønnede. Den reducerer også lønmodtagernes lønkrav og virksomhedernes tilskyndelse til at betale højere lønninger, da stigningen i disponibel indkomst ved en forøgelse af bruttolønnen bliver mindre med en højere progression, jf. Sørensen (1997). Øget progression i skattesystemet kan således via løndannelsen øge beskæftigelsen gennem mindsket lønpres, men til gengæld reduceres produktiviteten.

Beskatning og uddannelsesvalg

En reduceret beskatning af lave lønindkomster i forhold til høje lønindkomster har den umiddelbare effekt, at det bliver mindre attraktivt at gennemføre en erhvervsuddannelse. Dette kan medvirke til at fastholde personer i ufaglært beskæftigelse. Men ændringen i beskatningen har afledte effekter på arbejdsudbuddet og løndannelsen og kan dermed øge spredningen i lønningerne før skat. Det kan ikke på forhånd entydigt afgøres, om en lavere beskatning af lave lønindkomster vil ændre tilskyndelsen til at gennemføre en uddannelse.

Lavere dagpenge øger tilskyndelse til at søge arbejde

Gevinsten ved beskæftigelse set i forhold til ledighed kan også forøges ved at reducere indkomstkomensationen ved ledighed. Et lavere niveau for understøttelsen påvirker løndannelsen i retning af lavere løn. Umiddelbart vil en nedsættelse af komensationen ved ledighed tillige gøre det mere attraktivt at gennemføre en uddannelse, da ledigheden for personer med en kompetencegivende uddannelse er lavere end for ufaglærte. Provenuet fra nedsættelsen af komensationen ved ledighed kan anvendes til en generel nedsættelse af personskatterne eller målrettes til de dårligst stillede.

Langsigtede effekter afgørende

Det er den samlede effekt på lang sigt af ændringerne i både de institutionelle forhold og i adfærden, som er afgørende for konsekvenserne for samfundsøkonomien og indkomstfordelingen. Derfor indgår de langsigtede virkninger på arbejdsudbud, lønfastsættelse og beskæftigelse i beregningen af de fordelingsmæssige konsekvenser og dermed i den samlede vurdering af et beskæftigelsesfradrag og ændringer i kompensationsgraden.

Reformer påvirker fordelingen af indkomster

En reduktion af kompensationen ved ledighed vil umiddelbart føre til en forøgelse af indkomstuligheden. Analyserne viser imidlertid, at såvel en reduktion af dagpengene som et beskæftigelsesfradrag finansieret ved højere skat for alle har relativt begrænsede effekter for indkomstfordelingen, når der tages hensyn til de afledte effekter på økonomien.

Strukturen i kapitlet

I det følgende afsnit er sammensætningen af marginalgruppen på arbejdsmarkedet analyseret, mens teorien for sammenhængen mellem løn, skat og arbejdsudbud er diskuteret i afsnit III.3. Derefter beskrives forskellige udformninger af et eventuelt beskæftigelsesfradrag i afsnit III.4, og de umiddelbare fordelings effekter beregnes. I afsnit III.5 beregnes de afledte effekter af et beskæftigelsesfradrag og en reduktion af dagpengene. Andre arbejdsmarkedspolitiske tiltag er diskuteret i afsnit III.6, og kapitlet afsluttes med vurderinger og anbefalinger i afsnit III.7.

III.2 Ledighed og kompensation

Hvad betyder skattesystemet for arbejdsmarkedet?

Temaet for dette kapitel er sammenhængen mellem skattesystemet og arbejdsmarkedet. Skattesystemet indvirker bl.a. på arbejdsmarkedet ved at påvirke den effektive kompensationsgrad ved ledighed, dvs. forholdet mellem indkomsten efter skat for en beskæftiget og overførsler efter skat for en ledig. Et vigtigt spørgsmål er derfor størrelsen af den effektive kompensationsgrad for forskellige grupper på arbejdsmarkedet, og hvor stor betydning den effektive kompensationsgrad har for ledighedens omfang og fordeling.

Kompensationen er høj for lave indkomster

Der er ingen tvivl om, at en stor del af den relativt høje ledighed for lavtuddannede skyldes, at det inden for mange områder er vanskeligt for de arbejdsløse at finde beskæftigelse. På den anden side kan en del af arbejdsløsheden utvivlsomt henføres til, at de økonomiske incitament for lavtlønnede til at have et job fremfor at være arbejdsløse er små. Dagpengesystemet indebærer, at der ydes en kompensation før skat på 90 pct. af den tidligere lønindkomst.³ Understøttelsen kan dog i 1997 maksimalt udgøre 136.500 kr. årlig. Dagpengeløftet medfører, at de lavestlønnede har den højeste bruttokompensationsgrad og dermed den mindste gevinst ved at komme i beskæftigelse.

Den effektive kompensation er endnu højere

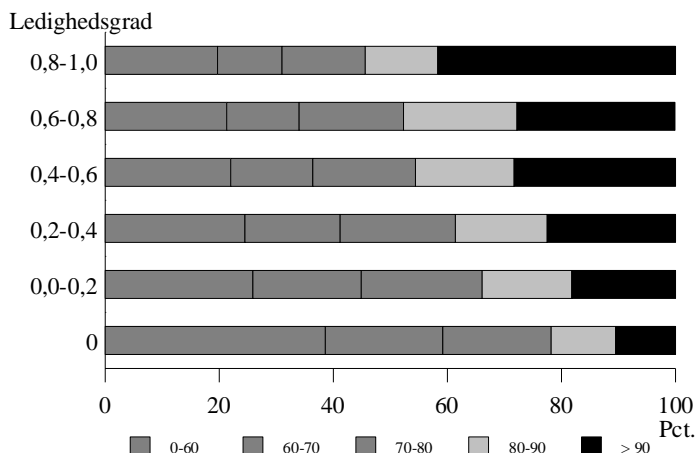
Den effektive kompensationsgrad er dog højere end bruttokompensationsgraden, da der betales indkomstskat af forskellen mellem understøttelse og lønindkomst, og da der ikke betales arbejdsmarkedsbidrag af understøttelse. Denne tendens forstærkes af, at boligsikring til husleje og betaling for offentlig dagpleje er afhængig af husstandsindkomsten.

Lavtlønnede har en høj effektiv kompensation

Økonomisk set er det derfor næsten uden betydning for visse grupper af lavtlønnede, om de er i beskæftigelse eller er arbejdsløse. Det er her bemærkelsesværdigt, at mere end 40 pct. af de meget ledige med en ledighedsgrad over 0,8 har en effektiv kompensationsgrad på over 90 pct., jf. figur III.1.⁴ Det bagvedliggende talmateriale viser endvidere, at 4 pct. af disse ledige direkte ville tabe ved at komme i beskæftigelse. Samtidig må det bemærkes, at der også i gruppen af beskæftigede er personer, der på kort sigt ikke har en privatøkonomisk gevinst af at være beskæftiget.⁵

- 3) Bistandsmodtagere modtager et beløb på 80 pct. eller 60 pct. af det maksimale beløb for dagpenge afhængig af, om de er forsørgere.
- 4) Analyserne er foretaget på en stikprøve på 10 pct. af befolkningen over 17 år. Databasen indeholder oplysninger om bl.a. indkomst- og ledighedsforhold for perioden 1992-94 samt ledighedsoplysninger for personerne fra 1. kvartal 1995 til 2. kvartal 1997.
- 5) Den marginale effektive kompensationsgrad er beregnet som den relative ændring i disponibel indkomst ved en ændring i ledighedsgraden. Den disponible indkomst er beregnet efter boligsikring og daginstitutionsbetaling, men ikke udgift til befordring, arbejdstøj mv. Det er antaget, at alle børn i alderen 0-9 år er i offentlig børneoplysning.

Figur III.1 Effektiv kompensationsgrad for ledige og beskæftigede, 1994



Anm.: Ved beregningen af den effektive kompensationsgrad er anvendt skatte- og overførselssystemets regler for 1998.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

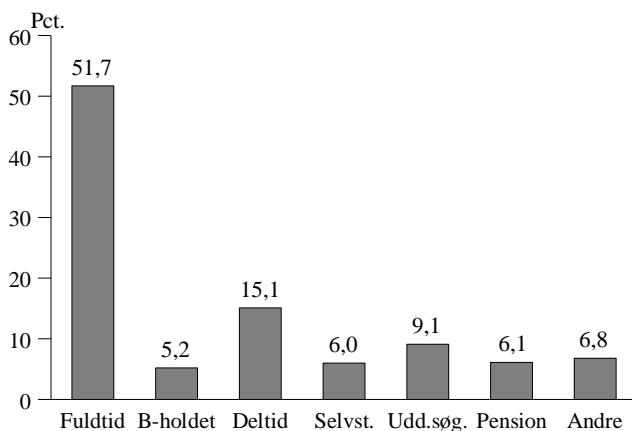
Enlige forsørgere har en højere effektiv kompensation

Indtægtsreguleringen af boligsikring og daginstitutionsbetaling efter husstandens samlede indkomst betyder, at den effektive kompensationsgrad ved ledighed alt andet lige er højere for enlige forsørgere end for par, hvilket tidligere er analyseret i bl.a. Økonomiministeriet (1992). Det skyldes, at enlige som regel har en lavere husstandsindkomst end to-personers husholdninger, hvorfor de har større mulighed for at få boligsikring og nedsat daginstitutionsbetaling. Disse transferinger tilfalder især personer med indkomster op til ca. 200.000 kr., men den gennemsnitlige kompensationsgrad er også høj for personer med indtægter lige over 200.000 kr.

B-holdet bærer en høj andel af ledigheden

De ovenfor viste sammenhænge mellem ledighedsomfang og effektive kompensationsgrader er baseret på opgørelser for et enkelt år, men en opgørelse på kalenderår undervurderer antallet af lange ledighedsperioder, idet disse ofte strækker sig på tværs af et årsskifte. Set over en længere periode end et år bæres en stor del af ledigheden således af en lille andel af de ledighedsberørte, jf. Mikkelsen (1992). Denne gruppe betegnes ofte som arbejdsmarkedets B-hold eller de marginaliserede og er i det følgende defineret som personer med en gennemsnitlig ledighed på over 40 pct. over tre år og med en ledighed på mindst 15 pct. i hvert af årene. Denne gruppe udgjorde i 1994 5,2 pct. af befolkningen i alderen 20-59 år, jf. figur III.2.

Figur III.2 *Befolkningen i alderen 20-59 år opdelt efter arbejdsmarkedstilknytning, 1994*



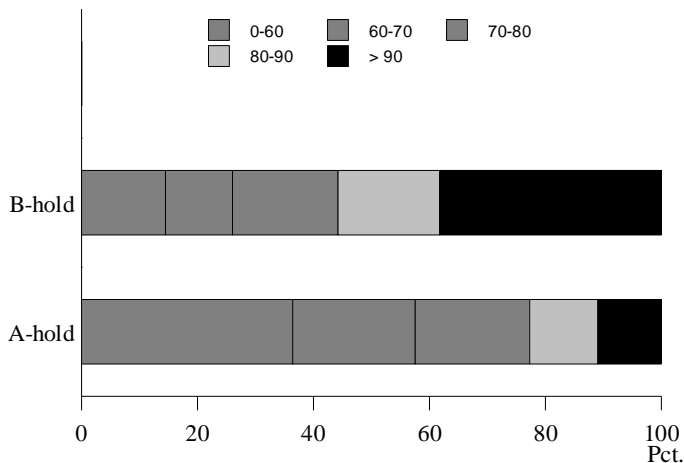
Anm.: "Fuldtid" betegner fuldtid på arbejdsmarkedet uden at være på B-holdet. "Deltid" betegner deltid på arbejdsmarkedet.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks statistik og egne beregninger.

B-holdet har høj kompensation

Den effektive kompensation ved ledighed for B-holdet er højere end for personerne på A-holdet, jf. figur III.3.⁶ Det gælder således, at knap 40 pct. af de marginaliserede har en kompensationsgrad på over 90 pct. ved ledighed. Til gengæld har ca. 35 pct. af personerne på A-holdet en effektiv kompensationsgrad under 60 pct. ved ledighed.

Figur III.3 Effektiv kompensationsgrad ved ledighed for B-holdet og A-holdet på arbejdsmarkedet, 1994



Anm.: A-holdet dækker personer, der er fuld tid på arbejdsmarkedet, og som ikke er på B-holdet.

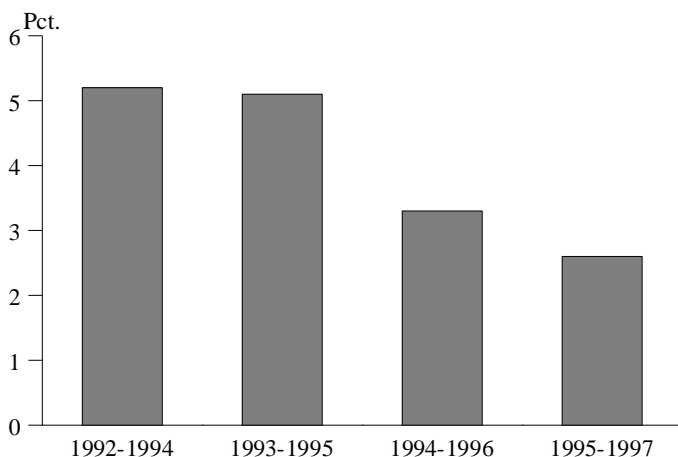
Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

6) A-holdet dækker personer, der er fuld tid på arbejdsmarkedet, og som ikke er på B-holdet.

B-holdet svinder ind under et opsving

Da klassifikationen som værende på B-holdet afhænger af ledighedens omfang, varierer størrelsen af B-holdet traditionelt med konjunkturerne, jf. Det økonomiske Råd (1991), Finansministeriet (1995), Ingerslev og Pedersen (1996) samt Ingerslev mfl. (1992). Beregninger viser da også, at andelen af personer på B-holdet falder fra 1995 til 1996, hvor konjunkturerne forbedres, jf. figur III.4. En stærkt medvirkende årsag til faldet er den massive overgang af langtidsledige i alderen 50-59 år til anden passiv forsørgelse i slutningen af 1995, hvilket var en konsekvens af det vedtagne stop for tilgangen til overgangsydelsen med virkning fra starten af 1996.⁷

Figur III.4 Andelen af befolkningen i alderen 20-59 år på arbejdsmarkedets B-hold



Anm.: Beregningerne for 1995-97 dækker perioden 2. halvår 1994-1. halvår 1997.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

7) Andelen af marginaliserede i årene 1993-97 er formodentlig et underkantskøn. Dette skyldes, at det ikke er muligt at kategorisere alle personer i 1995-97 med de foreliggende data.

B-holdet findes i alle aldersgrupper

Personerne på B-holdet er ikke koncentreret i en enkelt aldersgruppe, selvom der i alle årene er relativt mange omkring 30 år. Andelen på B-holdet blandt de unge op til 25 år og for personer i 50'erne falder til gengæld kraftigt i årene 1994-96. Dette skyldes bl.a. initiativerne for unge og den store tilgang til overgangsydelsen i 1995.

Udskiftninger på B-holdet

Gruppen af personer på B-holdet er langt fra stabil. Det er således kun 60 pct. af de marginaliserede i årene 1994-96, som også var på B-holdet i årene 1992-94. Det betyder dog ikke, at eksempelvis uddannelsessammensætningen ændres.

Relativt mange ufaglærte er på B-holdet

Opdeles befolkningen efter uddannelse, er andelen på B-holdet blandt de ufaglærte større end for personer med en erhvervsuddannelse, jf. tabel III.1. Dette forhold er ikke blevet ændret som følge af faldet i ledigheden siden 1994, til trods for at afgang til overgangsydelse har været domineret af netop ufaglærte. Den relativt høje ledighed for ufaglærte er ikke et nyt fænomen, idet det også var tilfældet i f.eks. højkonjunkturen i 1960'erne.

Mange ufaglærte i marginalgruppen

En af årsagerne til overrepræsentationen af ufaglærte er, at faglærte og personer med en videregående uddannelse kan vælge at søge efter et "ufaglært" job under en lavkonjunktur, hvilket ofte er betegnet som gøgeungeeffekten.

Tabel III.1 Andelen i befolkning på B-holdet opdelt efter erhvervsuddannelse 1994

	1992-94	1993-95	1994-96	1995-97
	----- Pct. -----			
Ufaglært	6,9	6,5	4,2	3,4
Faglært eller kort vdg.	4,3	4,4	2,8	2,2
Mellemlang eller lang vdg.	2,2	2,0	1,3	1,0
Total	5,2	5,1	3,3	2,6

Ann.: "vdg." er en forkortelse for videregående uddannelse.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

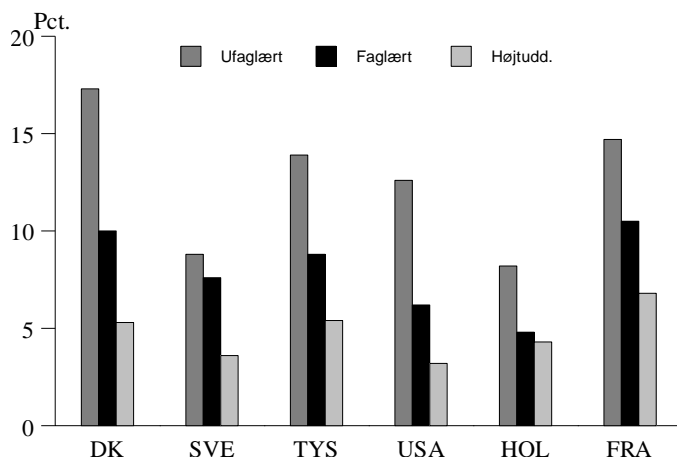
Ufaglærte er mere ledige - også i udlandet

Den relativt høje ledighed for ufaglærte findes ikke kun i Danmark. Det er et generelt billede i næsten alle andre OECD-lande, men det synes at være mest iøjnefaldende i Danmark, jf. figur III.5. Figuren for ledigheden i Sverige antyder dog, at en markant merledighed for de ufaglærte ikke er en naturlov, men at den afhænger af bl.a. de institutionelle forhold.

Enlige ufaglærte forsørgere er oftere på B-holderet

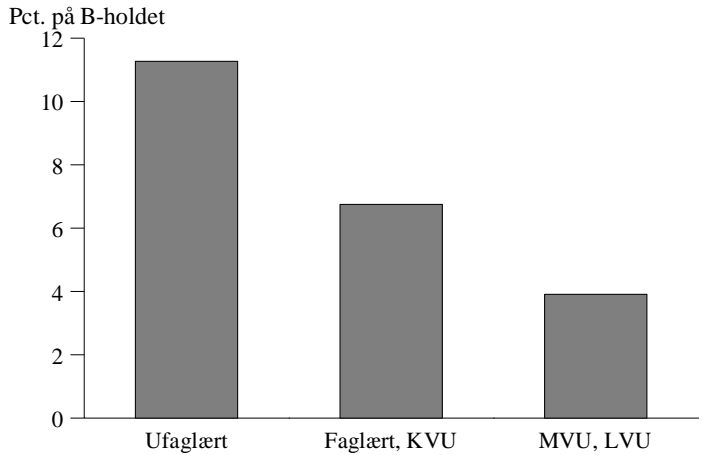
Opdeles arbejdsstyrken efter husholdningstype, fremgår det klart, at enlige og især enlige med børn oftere indgår i B-holderet end samboende og ægtepar. Undersøges gruppen af enlige forsørgere yderligere, viser den sig at være meget heterogen. De ufaglærte enlige forsørgere er i meget høj grad på B-holderet, mens dette ikke gælder i samme udstrækning for enlige forsørgere med en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse, jf. figur III.6 sammenholdt med første kolonne i tabel III.1.

Figur III.5 Ledighed efter uddannelse i udvalgte OECD-lande, 1994



Kilde: OECD (1996).

Figur III.6 Frekvensen af enlige forsørgere på B-holdet efter uddannelse, 1992-94



Anm.: KVVU, MVU og LVU refererer til henholdsvis kort, mellemlang og lang videregående uddannelse. Figuren kan sammenlignes med første kolonne i tabel III.1.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Høj ledighed og høj kompensation

Samlet set viser undersøgelsen, at gruppen af meget ledige oftere får en relativ høj kompensation ved ledighed. Konjunkturopgangen har ført til en lavere ledighed, men der er fortsat en stor gruppe på B-holdet. Det er i stor udstrækning ufaglærte, som har mistet den faste tilknytning til arbejdsmarkedet, og specielt er der blandt de ufaglærte enlige forsørgere en meget stor andel, som må betegnes som marginaliserede.

III.3 Incitamentter og løndannelse

Indkomstskat og overførsler påvirker arbejdsmarkedet

Indretningen af indkomstskattesystemet og overførselssystemet påvirker både incitamentterne til at arbejde og arbejdsomfanget. Det er den økonomiske gevinst efter skat og transfereringer ved at være i arbejde, der har betydning for personernes tilskyndelse til at være beskæftiget, hvorved også den geografiske og faglige fleksibilitet påvirkes. Løndannelsen påvirkes ligeledes af skatte- og overførselssystemet, der således har en stor betydning for bestemmelsen af løn, beskæftigelse og ledighed.

Skatteomlægning øger ønske om beskæftigelse

Der er både økonomiske og ikke-økonomiske fordele ved at være i arbejde.⁸ Dels kan beskæftigelse give større indtjening nu og i fremtiden, dels kan der være sociale værdier og status forbundet med at have et job. Det er det samlede udbytte ved at arbejde i forhold til at være ledig, som er medbestemmende for, om en person ønsker at arbejde. Til gengæld er det den marginale indkomst, som er medbestemmende for det ønskede arbejdsomfang. Målet med et beskæftigelsesfradrag er at øge gevinsten ved at arbejde for derigennem at øge arbejdsmarkedets fleksibilitet og reducere ledigheden.

Effekter afhænger af indkomstens størrelse

Formålet med et beskæftigelsesfradrag er at forøge gevinsten ved at være i beskæftigelse især for personer med lave indkomster. Dette kræver, at den gennemsnitlige beskatning af lønindkomster under et vist niveau sænkes. Beskæftigelsesfradraget antages som tidligere nævnt udformet som en procentdel af arbejdsindkomsten, dog således at fradraget ikke kan overstige et loft, der f.eks. kunne indtræffe ved en årlig arbejdsindkomst på 185.000 kr. Personer med et fradrag under dette loft vil der-

- 8) At det ikke alene er de kortsigtede økonomiske gevinster, som bestemmer den enkeltes ønske om beskæftigelse bekræftes af, at ca. 5 pct. af de beskæftigede a-kassemedlemmer har en disponibel indkomst efter skat og omkostninger til transport og børnepasning, som er lavere end den disponible indkomst ved at være på dagpenge, jf. Pedersen og Smith (1995). Yderligere godt 20 pct. har en gevinst på mindre end 500 kr. om måneden ved at gå på arbejde. Det er specielt kvinder og ufaglærte, som har et meget beskedent økonomisk udbytte ved at arbejde.

med opleve et fald i den effektive marginalskat, idet en stigning i arbejdsindkomsten udløser en stigning i beskæftigelsesfradraget. Hvis fradraget skal finansieres inden for indkomstskattesystemet, vil finansieringen isoleret set øge marginalsatten for alle, men de lavtlønnede, der ikke opnår det maksimale beskæftigelsesfradrag, vil dog fortsat opleve et fald i deres marginalskat. På denne baggrund kan arbejdsmarkedet forenkelt opdeles i følgende fire grupper: beskæftigede med lave arbejdsindkomster, for hvem fradraget betyder et fald i både gennemsnits- og marginalsatten, beskæftigede med høje arbejdsindkomster, ledige med en lav potentiel løn og ledige med en høj potentiel løn.

Beskæftigelsesfradrag øger tilskyndelse til at være i arbejde

Hvis der indføres et ufinansieret beskæftigelsesfradrag, øges incitamenterne til at arbejde for alle ikke-beskæftigede, da den gennemsnitlige gevinst ved at være i beskæftigelse stiger. For lavtlønnede i beskæftigelse øger et beskæftigelsesfradrag den marginale indkomst efter skat. En sådan stigning har teoretisk set en ubestemt effekt på arbejdsomfanget, da den marginale indtægt ved at arbejde stiger, samtidig med at den lavtlønnede får bedre råd til at holde fri. Empiriske studier viser dog, at en stigning i den marginale indkomst, særligt for kvinder med lave indkomster, fører til øget arbejdsomfang, jf. Graversen og Smith (1997).⁹ De beskæftigede højtlønnede mærker kun, at deres gennemsnitlige skattebetaling falder, hvorfor deres arbejdsomfang entydigt falder, idet de får bedre råd til at holde fri.

Positiv effekt på arbejdsdeltagelse af finansieret beskæftigelsesfradrag

Gennemførelsen af et beskæftigelsesfradrag antages finansieret gennem øgede offentlige indtægter, da det forudsættes, at det offentlige serviceniveau holdes uændret. Hvis fradraget finansieres gennem højere skat for alle, falder rådighedsbeløbet efter skat for overførselsmodtagere. For lavtlønnede uden for beskæftigelse stiger det økonomiske incitament til at komme i arbejde, da fradraget trods finansieringen øger den økonomiske gevinst ved at være beskæftiget. For højtlønnede uden for beskæftigelse vil der i de fleste tilfælde også med et finansieret fradrag være en større tilskyndelse til at komme i beskæftigelse.

9) Graversen og Smith (1997) finder, at der for alle indkomstgrupper og for begge køn er en positiv sammenhæng mellem marginal indkomst og arbejdsomfang, men at sammenhængen er aftagende med stigende indkomst.

Effekt på arbejdsudbud ukendt for beskæftigede

For gruppen af lavtlønnede i beskæftigelse er effekten på det ønskede arbejdsomfang af et finansieret beskæftigelsesfradrag ubestemt. Både marginal- og gennemsnitsskatten falder, hvilket har modsatrettede effekter. For de højtlønnede i beskæftigelse stiger marginals-katten, hvilket isoleret set giver lavere arbejdsudbud. En del af de højtlønnede får tillige en lavere gennemsnitsskat, hvilket trækker i samme retning, hvorfor denne gruppe entydigt vil mindske arbejdsudbuddet. De øvrige højtlønnede vil få en stigende gennemsnitsskat, hvilket vil trække i retning af stigende arbejdsudbud. Det er således uklart, hvordan et finansieret beskæftigelsesfradrag vil påvirke det totale arbejdsomfang opgjort i arbejdstimer.

Dagpenge mindsker incitamenter til at arbejde

En alternativ metode til at øge incitamenterne til at arbejde er at nedsætte dagpengene. Det danske dagpengesystem er sammensat af en kompensationsgrad og et maksimalt dagpengeniveau. Nedsættes kompensationsgraden, øges incitamenterne til at arbejde for ledige med en bruttokompensation på 90 pct., dette gælder både for fuldtidsledige og personer, som er ledige en del af året grundet f.eks. midlertidig hjemsendelse. Samtidig falder den samlede indkomst for alle personer, som er ledige en del af året. Fuldtidsbeskæftigede personer påvirkes ikke af ændringer i kompensationsgraden, men de lavtlønnede beskæftigede får dog et stærkere incitament til at søge at undgå ledighed.

De fleste forsikrede er berettiget til højeste dagpenge

Er det derimod dagpengemaksimum, som nedsættes, er den positive udbudsvirkning stærkest for dem, der i forvejen fik de maksimale dagpenge. Med det nuværende niveau for dagpengeloftet er hovedparten af de forsikrede berettiget til højeste understøttelse. For dem, som ikke er berettiget til den maksimale understøttelse, vil denne ændring ikke have nogen betydning. Samlet set vil effekten af en reduktion i dagpengene være, at det effektive arbejdsudbud stiger.

Løndannelse påvirkes ad to kanaler

Både et beskæftigelsesfradrag og en reduktion af dagpenge påvirker løndannelsen. Lønningerne påvirkes dels direkte, når skatte- eller transfereringssystemet ændres, dels via ændringer i arbejdsudbuddet.

Beskæftigelsesfradrag kan føre til lavere løn for lavtlønnede

Virkningerne af et beskæftigelsesfradrag på løndannelsen afhænger bl.a. af fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Den høje ledighed de seneste 20 år indikerer, at der på store dele af arbejdsmarkedet ikke er fuld fleksibilitet. Når der ikke er fuld fleksibilitet vil det være rimeligt at antage, at en højere marginalskat i skattesystemet fører til lavere lønninger, mens højere gennemsnitsskat fører til højere lønninger, jf. boks. III.1. I det omfang et ufinansieret beskæftigelsesfradrag fører til lavere lønninger før skat, reduceres gevinsten for de beskæftigede. Til gengæld vil flere komme i beskæftigelse. I hvor høj grad lønnen falder afhænger af, hvilken del af arbejdsmarkedet som analyseres. For lavtlønnede mindskes såvel gennemsnits- som marginalsatten. Mindsket gennemsnitsskat reducerer lønpresset, mens mindsket marginalskat har den modsatte effekt. Effekten via ændringer i arbejdsudbuddet presser lønnen nedad, da udbuddet stiger. Samlet kan man ikke sige noget entydigt om effekten på lønningerne for de lavtlønnede, men meget taler dog for, at lønnen falder. For den højere lønnede del af arbejdsmarkedet falder gennemsnitsskatten, mens marginalsatten ikke ændres, hvilket trækker i retning af lavere lønninger. Men heller ikke her er effekterne entydige, da fradraget reducerer arbejdsudbuddet for de højtlønnede i beskæftigelse, hvilket trækker i den modsatte retning. Generelt er løneffekten af et ufinansieret beskæftigelsesfradrag således ikke entydig.

Finansieringen af beskæftigelsesfradraget påvirker løndannelsen

Når beskæftigelsesfradraget finansieres inden for skattesystemet, vil den samlede skattebetaling falde for de lavtlønnede. Det er derfor ikke muligt af afgøre, hvordan den samlede ændring af skattesystemet vil påvirke lønnen for de lavtlønnede. Et finansieret beskæftigelsesfradrag fører til en højere marginalskat for de højtlønnede, hvilket isoleret set fører til mindre lønpres. For den del af de højtlønnede, der får lavere gennemsnitsskat, vil dette også trække i retning af mindre lønpres, men til gengæld vil de beskæftigede i samme gruppe mindske deres arbejdsudbud, hvilket trækker i modsat retning. For de højtlønnede, der får højere gennemsnitsskat, vil dette isoleret set give højere lønninger, mens arbejdsudbudseffekten er ubestemt. For de højtlønnede er det derfor heller ikke muligt at sige noget entydigt om, hvordan lønnen påvirkes, når fradraget finansieres.

Lønspredningen øges formodentlig af et beskæftigelsesfradrag

Selv om det ikke er muligt på forhånd at give et klart svar på de samlede effekter på lønnen af et beskæftigelsesfradrag, så er det værd at bemærke, at et fradrag finansieret ved en proportional skat fører til et større fald i den effektive kompensationsgrad for lavtlønnede end for de højtlønnede. Der kan derfor være grund til at formode, at fradraget vil føre til en større spredning i førskat-lønnen.

Empiriske studier viser at øget progression mindsker lønpres på dele af arbejdsmarkedet

Nyere teorier om løndannelsen på ufleksible arbejdsmarkeder indebærer, som nævnt, at højere marginalskat på arbejdsindkomst fører til lavere lønninger. Dette er imidlertid ikke ukontroversielt.¹⁰ Empiriske studier på danske data har dog vist, at en stigning i progressionen fører til lavere timeløn for ufaglærte mænd, hvilket er foreneligt med, at arbejdsmarkedet ikke er fuldt fleksibelt for denne gruppe, jf. Hansen m.fl. (1996). For højtlønnede mandlige funktionærer findes den modsatte sammenhæng, da øget progression fører til øget lønpres for denne gruppe.¹¹ Den løndæmpende effekt af øget progression i skattesystemet synes heller ikke at gælde for kvinder, jf. Pedersen m.fl. (1997). Af ovenstående fremgår det, at de empiriske resultater vedrørende løn og progression er følsomme overfor, hvilke persongrupper som analyseres. Et betydeligt mere robust resultat, som bekræftes af de ovennævnte analyser, er, at øget gennemsnitsskat medfører øget lønpres.

- 10) Den lønmodererende virkning af højere progression i skattesystemet er kun entydig, hvis det er muligt at ændre gennemsnits- og marginals-katten uafhængigt af hinanden. Det kan vises, at lønpreset kan stige, hvis en stigning i progressionen fører til lavere gennemsnitsskat for lavtlønnede og højere gennemsnitsskat for højtlønnede, jf. Andersen og Rasmussen (1997) .
- 11) Disse resultater bekræftes af lignende andre danske analyser, jf. Lockwood m.fl. (1995).

Et fuldt fleksibelt arbejdsmarked er kendetegnet ved, at lønnen er bestemt på markedet, så udbuddet af arbejdskraft er lig efterspørgslen, og ledighed er frivillig. Det betyder, at alle, der ønsker beskæftigelse til det givne lønniveau, kan få det. På et sådant arbejdsmarked medfører højere marginalskat for fastholdt gennemsnitsskat reduceret arbejdsudbud, da tilskyndelsen til at arbejde falder. Hvis arbejdsudbuddet falder, stiger før-skat-lønnen, og beskæftigelsen reduceres.

I *fagforeningsmodellen* antages arbejdsmarkedet at være domineret af en lønbestemmende fagforening, som maksimerer medlemmernes samlede indkomst efter skat, hvorved der kan opstå ufrivillig ledighed, jf. Oswald (1982). Fagforeningen vil i lønfastsættelsen tage hensyn til, at der er en negativ sammenhæng mellem beskæftigelse og løn. Fagforeningen antages således at vælge en løn, som er højere end i situationen med fuldt fleksibelt arbejdsmarked, da det giver en større samlet indkomst. Når lønnen stiger, mindskes efterspørgslen efter arbejdskraft, og der opstår ufrivillig ledighed. I denne model er effekten af øget marginalskat en afdæmpning af lønnen. Fagforeningen reducerer lønkravene, når marginalsatten hæves, da det giver en større samlet indkomst efter skat, idet det bliver mere fordelagtigt at satse på højere beskæftigelse frem for højere løn.

I *efficiency wage teorien* er det i stedet arbejdsgiveren, som fastsætter lønnen, hvorfor ufrivillig ledighed opstår af en anden kanal, jf. Akerlof og Yellen (1986). Arbejdstagerens produktivitet antages i denne teori at stige, når lønnen stiger. Det kan bl.a. skyldes bedre rekruttering til virksomheden, eller at de ansatte arbejder mere effektivt til den højere løn, da indkomsttabet ved arbejdsløshed bliver større. Den enkelte arbejdsgiver kan af den grund finde det optimalt at sætte lønnen over niveauet på det fuldt fleksible arbejdsmarked, fordi det reducerer omkostningerne pr. produceret enhed. Når alle arbejdsgivere handler på denne måde, konkurreres lønnen op på et niveau, der medfører ufrivillig ledighed. I disse modeller medfører øget marginalskat, at det bliver dyrere for arbejdsgiveren at hæve produktiviteten ved hjælp af lønnen. Det optimale lønniveau reduceres derfor, og beskæftigelsen stiger.

Søgeteorien er en tredje forklaring på ufrivillig ledighed. Her antages det, at såvel arbejdsgiver som arbejdstager har ufuldkommen information om eksistensen af henholdsvis kvalificeret arbejdskraft og ledige stillinger, jf. Mortensen (1986). Der anvendes derfor tid på at finde henholdsvis egnet arbejdskraft og gode stillinger, hvilket resulterer i søgeledighed. Lønnen bliver højere end det niveau, som ville føre til fuld beskæftigelse. Øget marginalskat vil også her mindske lønpresset, bl.a. ved at gøre det mindre fordelagtigt for lønmodtagerne at forlænge deres søgeproces i håb om at finde et bedre lønnet job.

Selv om effekten af øget marginalskat i skattesystemet er forskellig alt efter, hvordan arbejdsmarkedet er indrettet, er der i litteraturen konsensus om, at øget marginalskat medfører effektivitetstab i økonomien. Hvis arbejdsmarkedet er fuldt fleksibelt, medfører øget marginalskat, at valget mellem fritid og arbejde forvrides. I fagforeningsmodellen har øget marginalskat samme effekt, men her opnås til gengæld, som vist ovenfor, en positiv beskæftigelsesvirkning. I følge efficiency wage teorien fører øget marginalskat til en lavere produktivitet, da lønmodtagerne i mindre grad belønnes af arbejdsgiveren, men også her stiger beskæftigelsen. Endelig fører øget marginalskat i søgeteorien til lavere søgeaktivitet og en ringere sammenhæng mellem kvalifikationer og arbejdskraftbehov. Fordelen er, at lønnen falder, og den samlede beskæftigelse stiger.

Ændringer i gennemsnitsskatten har ligeledes forskellige effekter alt efter arbejdsmarkedets indretning. På det fuldt fleksible arbejdsmarked fører øget gennemsnitsskat til mindsket lønpres, fordi arbejdsudbuddet stiger, mens det i modellerne med ufleksible arbejdsmarkeder fører til øget lønpres. Effekterne fra skattesystemet på løndannelsen er opsummeret i nedenstående tabel.

Løndannelse og skat

	Fuldt fleksibelt arbejdsmarked	Fagforenings- modellen	Efficiency wages	Søgeteorien
Øget gennemsnitsskat	Reduceret løn	Øget løn	Øget løn	Øget løn
Øget marginalskat	Øget løn	Reduceret løn	Reduceret løn	Reduceret løn
Effektivitetstab ved øget marginalskat	Forvridding af arbejds-/fritidsvalget	Forvridding af arbejds-/fritidsvalget	Reduceret produktivitet	Forringet match

Anm.: I tabellen er det forudsat, at en sænkning af gennemsnitsskatten er gennemført med konstant marginalskat og omvendt. I tilfældet med det fuldt fleksible arbejdsmarked er der set bort fra arbejdsløshedsunderstøttelse. I de øvrige tilfælde er det forudsat, at understøttelsen efter skat holdes konstant. I tabellen indgår effekten på det individuelle arbejdsudbud i vurderingen for det fuldt fleksible arbejdsmarked, men ikke i de øvrige modeller.

Kilde: Sørensen (1996).

Reduceret kompensationsgrad mindsker lønpressen

Undersøgelser af betydningen af kompensationsgraden i dagpengesystemet viser, at lavere kompensationsgrad fører til et lavere lønniveau, jf. Danmarks Statistik (1995), Det økonomiske Råds sekretariat (1994) og Hansen m.fl. (1996). Det kan vises, at hvis arbejdsmarkedet er fleksibelt, vil arbejdsudbuddet stige, hvorfor lønnen presses ned. Hvis arbejdsmarkedet ikke er fuldt fleksibelt, vil effekten være den samme, da lønmodtageren eller fagforeningen står i en dårligere forhandlingsposition over for arbejdsgiveren, når kompensationsgraden i dagpengesystemet reduceres.

III.4 Virkninger af et beskæftigelsesfradrag

Analyser af de direkte effekter af et beskæftigelsesfradrag

I afsnit III.2 blev det diskuteret, hvilke grupper på arbejdsmarkedet der kan få fordel af et beskæftigelsesfradrag. I det efterfølgende afsnit blev ændringerne i adfærden på arbejdsmarkedet som følge af et beskæftigelsesfradrag eller alternativt en nedsættelse af dagpengene analyseret. I dette afsnit præsenteres først nogle konkrete udformninger af et beskæftigelsesfradrag og finansieringen heraf. Herefter beregnes de direkte fordelings-effekter af et beskæftigelsesfradrag. I analyserne i dette afsnit er det forudsat, at arbejdsudbuddet og løndannelsen ikke påvirkes af beskæftigelsesfradraget og finansieringen heraf. De afledte effekter er inddraget i beregningerne i afsnit III.5.

Tre forhold skal afklares ved indretningen af fradraget

Ved den konkrete udformning af et eventuelt beskæftigelsesfradrag skal der tages stilling til en række forhold. For det første skal det besluttes, om fradraget skal gælde for alle, eller om det skal målrettes til bestemte grupper. For det andet skal det afgøres, hvordan fradraget skal tildeles. Fradraget kan enten gives som et fast fradrag eller alternativt tildeles med udgangspunkt i årsindkomsten eller timelønnens størrelse. Endelig skal der tages stilling til, hvordan fradraget skal finansieres. Fradraget kan finansieres inden for personskattesystemet, eller andre skattekilder kan inddrages, f.eks. ejendoms- eller miljøskatter.

Målretning kontra administrerbarhed

Ved indretningen af et beskæftigelsesfradrag skal det besluttes hvilke grupper på arbejdsmarkedet, som skal modtage fradraget. Da kravene til finansieringen stiger, jo flere personer som får tildelt fradraget, kan det være hensigtsmæssigt at målrette fradraget mod en afgrænset personkreds. De reducerede omkostninger skal imidlertid vejes op mod, at det skal være muligt at administrere fradraget, og at "den horisontale lighed" i skattesystemet skal bevares, dvs. ens personer skal beskattes ens.

Kun fradrag til personer mellem 25 og 66 år

Ungeindsatsen har reduceret ledigheden kraftigt for ufaglærte unge under 25 år. Hvis beskæftigelsesfradraget gives til unge under 25 år, mindskes de kortsigtede incitamenter til at uddanne sig for denne gruppe. Det kan derfor være hensigtsmæssigt kun at tildele fradraget til personer over 25 år. Da folkepensionen udbetales til næsten alle på 67 år og derover, skal beskæftigelsesfradraget ikke gives til denne gruppe.¹² Det beskæftigelsesfradrag, som der her regnes på, er således alene rettet mod personer mellem 25-66 år.

Selvstændige såvel som lønmodtagere

En relativ stor andel af de selvstændige har meget små indkomster. Dette skyldes imidlertid for en stor dels vedkommende, at selvstændige har mere svingende indkomster end lønmodtagere. Lav indkomst i et givet år er derfor ikke nødvendigvis udtryk for, at den selvstændige kun har et lille økonomisk incitament til at arbejde. Der kan derfor argumenteres for, at fradraget kun bør gives til lønmodtagere. På den anden side vil en sådan målretning udgøre en utilsigtet hæmsko mod at etablere sig som selvstændig, og samtidig er lave indkomster ikke for alle selvstændige et midlertidigt fænomen, jf. Det økonomiske Råd (1996). I det følgende forudsættes, at fradraget gives til såvel lønmodtagere som selvstændige.¹³

12) 2-3000 personer over 66 år modtager ikke folkepensionens grundbeløb, og godt 10.000 modtager et reduceret grundbeløb. Det samlede antal folkepensionister er pr. 1. januar 1997 knap 710.000 personer.

13) Det er kun den del af virksomhedens overskud, som den selvstændige trækker ud som personlig indkomst, der udløser fradrag. I det følgende dækker udtrykket lønindkomst også denne indkomst.

Loft for fradragets størrelse

Et beskæftigelsesfradrag kan have flere udformninger. Hvis fradraget indrettes, så det stiger med indkomsten, vil de højtlønnede få det største fradrag, absolut set. Men da højtlønnede har færrest incitamentsproblemer, og for at omkostningerne ved fradraget ikke skal blive for store, bør der indføres et loft for fradraget, således at fradragets relative betydning er størst for personer med lave indkomster.

Timeløn er et bedre mål for incitamentsproblemer

Et fradrag fastsat efter årsindkomstens størrelse har den uønskede konsekvens, at personer med høj timeløn og kort arbejdstid får tildelt samme beskæftigelsesfradrag som personer med lav timeløn og lang arbejdstid. Det er imidlertid normalt kun sidstnævnte gruppe, som har incitamentsproblemer. Deltidsarbejdere med høj timeløn må almindeligvis ventes at have økonomiske incitament til at arbejde mere, men har af andre årsager valgt kun at arbejde få timer. Et beskæftigelsesfradrag kan derfor ikke forventes at øge arbejdsomfanget for denne gruppe. Hvis fradraget i stedet baseres på timelønnen, vil det kunne målrettes til de personer, som reelt har incitamentsproblemer. Derved vil omkostningerne ved fradraget kunne reduceres, uden at de gunstige incitamentsvirkninger mindskes.

Timelønsbaseret fradrag er svært at administrere

Et timelønsbaseret fradrag er imidlertid svært at administrere i praksis, da timelønnen og arbejdstiden ved mange typer aflønning ikke er kendt. Deltidsarbejdere med høj timeløn kan til en vis grad dog sorteres fra på basis af indberetningerne til ATP, da der ved indbetaling til ATP skelnes mellem, om personen arbejder mere eller mindre end 27 timer om ugen. En sådan konstruktion forudsætter, at det indberettede timetal er korrekt. Da ATP-indbetalingen kun omfatter et lille beløb samtidig med, at det reelt er en opsparing, giver fastsættelse af beskæftigelsesfradraget på baggrund af ATP-indbetalingerne, arbejdsgiver og arbejdstager et incitament til i fællesskab, at indberette et for stort antal arbejdede timer for derved at opnå et større fradrag. Man må forvente, at en vis del af lønmodtagerne og arbejdsgiverne vil benytte denne mulighed, selv om der næppe er grund til at formode, at hovedparten bevidst vil overtræde loven. Da en stor del af de deltidsansatte er beskæftiget i den offentlige sektor eller er under 25 år og derfor ikke får tildelt fradraget, synes det dog muligt til en vis grad at skelne mellem deltidsarbejdere med høj timeløn og heltidsarbejdere

med lav timeløn, hvorved dødvægtstabet ved beskæftigelsesfradraget kan reduceres. Gevinsten i form af reduceret dødvægtstab skal sammenholdes med tabet ved lovovertrædelserne. I de følgende beregninger er beskæftigelsesfradraget dog alene bestemt ud fra årsindkomstens størrelse.

Finansieringen påvirker effekten af fradraget

Fradraget kan enten finansieres inden for personskattesystemet eller gennem andre skatteklender. I det følgende analyseres to finansieringsmetoder inden for personskattesystemet. Den første er, at skatten hæves for alle. Derved bidrager også overførselsmodtagere, eksempelvis ledige, kontanthjælpsmodtagere og pensionister, til finansieringen af skattelettelsen. Den anden er, at det alene er lønmodtagere, som bidrager til finansieringen. Her skal skatten følgelig hæves mere for hvert individ, da der er færre, som bidrager til finansieringen. Ved begge finansieringsmetoder hæves såvel marginal- som gennemsnitsskatten for de højt-lønnede. Det har imidlertid en række uønskede konsekvenser for arbejdsudbuddet, jf. afsnit III.3. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at inddrage andre skatteklender.

Ufinansierede beskæftigelsesfradrag

Konkret antages fradraget givet som en procentdel af lønindkomsten, der kan trækkes fra i den skattepligtige indkomst, ligesom et ligningsmæssigt fradrag.¹⁴ Som omtalt bør der indføres et loft over fradragets størrelse. For personer, der ligger under fradragsloftet, vil den effektive beskatning af en ekstra arbejdsindkomst blive reduceret, idet en fremgang i lønindkomsten vil udløse en stigning i beskæftigelsesfradraget. Personer, der ligger over fradragsloftet, vil derimod have uændret effektiv marginalskat. Et højere fradragsloft vil derfor øge antallet af personer, der tilskyndes til at øge deres arbejdsomfang. Til gengæld vil et højere fradragsloft øge provenutabet og mindske fradragets omfordelende virkning. I det følgende vil effekterne af beskæftigelsesfradraget blive analyseret for to niveauer for loftet, dels et loft ved en årsindkomst på 140.000 kr., dels et loft ved en indkomst på 185.000 kr.¹⁵

14) Fradraget reducerer derved kun kommune-, amts- og bundskatten.

15) De følgende analyser er foretaget med udgangspunkt i skattesystemets satser i 1998, men i 1997-priser. Der anvendes således skattesatserne for 1998 og beløbsgrænserne fra 1997.

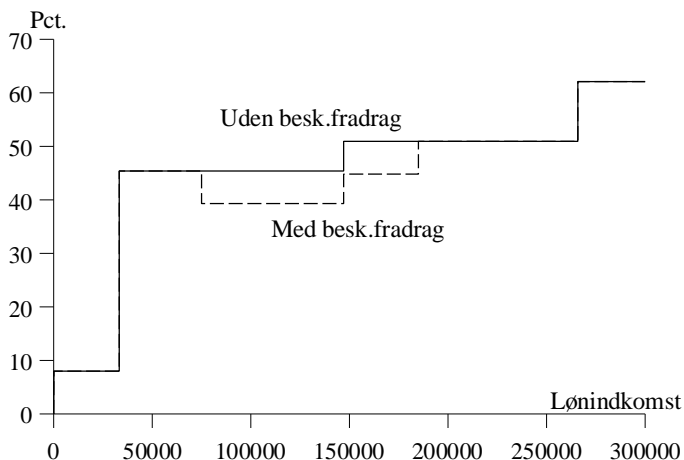
Fradrag for indkomst mellem 75.000-185.000 kr.

Beskæftigelsesfradraget kan målrettes mere præcist til fuldtids-beskæftigede personer med høje effektive kompensationsgrader, uden at finansieringsbehovet stiger, ved kun at blive tildelt personer med indkomster over 75.000 kr. med et loft ved lønindkomst på 185.000 kr. Den del af lønindkomsten, der ligger under 75.000 kr. vil ved en sådan konstruktion ikke udløse fradrag. Tildeles et fradrag på eksempelvis 15 pct. af lønindkomsten, vil en person med en lønindkomst på 85.000 kr. få et fradrag på 1.500 kr., og marginals-katten falder fra 45,4 pct. til 39,3 pct., jf. figur III.7. Det maksimale fradrag, som gives til alle med lønindkomst på og over 185.000 kr., bliver 16.500 kr. Når lønindkomst under 75.000 kr. ikke giver fradrag, mindskes finansieringsomkostningerne, da en del deltidsarbejdende og personer med løs tilknytning til arbejdsmarkedet ikke vil få fradrag. Dødvægtstabet ved fradraget reduceres således. Hvis fradraget alene gives til personer med indkomster over 75.000 kr., vil personer, som har været ledige en stor del af året, have svært ved at nå op på en lønindkomst for hele året, som udløser fradrag, hvorfor deres incitament til at arbejde ikke umiddelbart påvirkes. Dette er imidlertid kun et reelt problem for personer, som år efter år uforskyldt er ledige en del af året. For alle andre vil et sådant fradrag øge incitamenterne til at sikre sig fast beskæftigelse.

Beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere

Hvis det vurderes, at et beskæftigelsesfradrag til alle beskæftigede indebærer et for stort dødvægtstab, er det muligt at målrette det mere. Enlige forsørgere har ofte meget begrænsede incitament til at arbejde, jf. afsnit III.2. Fradraget kan derfor gives til denne gruppe. Da gruppen af enlige forsørgere kun udgør en lille del af arbejdsstyrken, vil det være muligt at tildele et større fradrag til hver person, uden at de samlede udgifter til fradraget bliver store.

Figur III.7 Marginalskatten ved et ufinansieret beskæftigelsesfradrag på 15 pct. mellem 75-185.000 kr



Anm.: Der er ved beregningen anvendt skattesystemets satser for 1998, men i 1997-priser.

Ufinansierede fradragets betydning

Et fradrag på 10 pct. af indkomst op til 140.000 kr. vil komme 2,0 mio. erhvervsaktive til gavn, jf. tabel III.2. Godt 200.000 ikke-erhvervsaktive får ligeledes et beskæftigelsesfradrag, da de har lønindkomster ved siden af deres overførselsindkomst.¹⁶ Den gennemsnitlige fremgang i den disponible indkomst bliver 5.100 kr. for de erhvervsaktive, mens de ikke-erhvervsaktive i gennemsnit får et mindre beløb. Finansieringsbehovet ved et fradrag på 10 pct. af lønindkomst under 140.000 kr. er 10,8 mia. kr. Hæves loftet for det maksimale fradrag til 18.500 kr., stiger den gennemsnitlige fremgang i den disponible indkomst til 6.400 kr., og finansieringsomkostningerne stiger til ca. 13,5 mia. kr., da det er det samme antal personer, som får fradraget tildelt.

16) Gruppen af ikke-erhvervsaktive omfatter pensionister, efterlønsmodtagere, kontanthjælpsmodtagere og studerende m.m.

Tabel III.2 Virkningen af ufinansierede beskæftigelsesfradrag

	Erhvervsaktive		Ikke-erhvervsaktive		Alle
	Modtagere	Gns. fremgang i disp. indkomst	Modtagere	Gns. fremgang i disp. indkomst	Omkostning
	1.000 pers.	Kr.	1.000 pers.	Kr.	Mia. kr.
10 pct. op til 140.000 kr.	2.009	5.100	222	2.600	10,8
10 pct. op til 185.000 kr.	2.009	6.400	222	2.900	13,5
15 pct. mellem 75.000-185.000 kr.	1.842	5.800	90	4.300	11,1
20 pct. for enlige forsørgere op til 185.000 kr.	72	11.900	10	5.400	0,9

Anm.: Den gennemsnitlige fremgang i rådighedsbeløbet er beregnet i forhold til antallet af personer, som modtager fradraget. Gruppen af ikke-erhvervsaktive omfatter pensionister, efterlønsmodtagere, bistanmodtagere, studerende m.m. Virkningen af beskæftigelsesfradraget er beregnet med udgangspunkt i skattesystemets satser for 1998, men i 1997-priser.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ufinansieret fradrag for lønindkomst mellem 75.000-185.000 kr.

Et fradrag for lønindkomst mellem 75.000-185.000 kr. vil omvendt blive givet til færre, da personer med løs tilknytning til arbejdsmarkedet ikke vil få tildelt fradraget. Antallet af fradragmodtagere falder således til 1,8 mio. erhvervsaktive, og gruppen af ikke-erhvervsaktive fradragmodtagere mere end halveres. Det er derfor muligt at hæve fradragprocenten til 15 pct. og holde finansieringsbehovet på ca. 11 mia. kr. Den gennemsnitlige fremgang i den disponible indkomst bliver 5.800 kr. pr. person, svarende til 2,5 pct. af lønindkomsten. Særligt personer med lønindkomster mellem 130.000-200.000 kr. om året oplever en stor relativ fremgang i deres disponible indkomst, svarende til over 3 pct. af lønindkomsten. Dette fradrag er således mere målrettet mod personer med fast tilknytning til arbejdsmarkedet og med lave og mellemhøje indkomster, hvorfor incitamenterne til at opnå fast beskæftigelse er større ved dette fradrag, end ved et fradrag givet til alle.

Ufinansieret fradrag til enlige forsørgere

Hvis fradraget alene tildeles enlige forsørgere, bliver udgifterne meget beskedne. Ved et fradrag på 20 pct. med et loft ved en lønindkomst på 185.000 kr. bliver udgifterne således kun godt 900 mio. kr. Det umiddelbare finansieringsbehov er lille, da kun ca. 81.000 personer vil få et fradrag. Der er i alt 120.000 enlige forsørgere, men en del af denne gruppe har ingen arbejdsindkomst, hvorfor de som udgangspunkt ikke får glæde af fradraget.

Stigning i arbejdsmarkedsbidraget med og uden regulering af overførselsindkomsterne

Hvis beskæftigelsesfradraget finansieres inden for personskattesystemet, kan det enten ske ved, at skatten hæves for alle, eller ved at skatten hæves for udvalgte grupper. I det følgende er konsekvenserne af to sådanne finansieringsmuligheder analyseret. Det er i begge tilfælde arbejdsmarkedsbidraget som hæves, men i det ene tilfælde sættes satsreguleringen ud af kraft.¹⁷ I det første tilfælde hæves arbejdsmarkedsbidraget, og når arbejdsmarkedsbidraget hæves, nedreguleres de offentlige overførsler, hvorved overførselsmodtagerne i lige så høj grad som lønmodtagerne bidrager til finansieringen af fradraget.¹⁸ Ikke kun de offentlige overførsler nedsættes, pga. satsreguleringen, også grænserne i skattesystemet reduceres.¹⁹ Bl.a. reduceres bundfradraget, hvorved skattebetalingen stiger for alle, som betaler skat. I det andet tilfælde hæves arbejdsmarkedsbidraget, men satsreguleringen sættes ud af kraft. Derved er det alene personer med lønindkomster, som bidrager til finansieringen.

- 17) Til analyser af omlægninger af personskattesystemet er det teknisk set en fordel at ændre i arbejdsmarkedsbidraget fremfor eksempelvis bund- eller mellemskatten, da arbejdsmarkedsbidraget ikke påvirker beskatningen af kapitalindkomst.
- 18) Satsreguleringen betyder, at hvis arbejdsmarkedsbidraget hæves med 1 pct.point, vil de offentlige overførsler blive reduceret med 1,1 pct. Reguleringen sikrer, at overførselsmodtagernes relative position ikke forbedres, når arbejdsmarkedsbidraget hæves.
- 19) Det er i beregningerne forudsat, at skatteloftet ikke ændres, når arbejdsmarkedsbidraget hæves.

Alene finansieringen af fradraget mellem 75.000-185.000 kr. analyseres

Det er i de følgende beregninger valgt alene at analysere finansieringen af beskæftigelsesfradraget for lønindkomst over 75.000 kr. med et maksimalt fradrag på 16.500 kr., som nås ved en lønindkomst på 185.000 kr. Dette fradrag har den mest hensigtsmæssige incitamentsvirkning set i forhold til finansieringsbehovet.

Beskæftigelsesfradrag for indkomst mellem 75.000-185.000 kr. finansieret af alle

Et beskæftigelsesfradrag på 15 pct. for indkomst over 75.000 kr. med et loft på 16.500 kr. medfører et finansieringsbehov på 11,1 mia. kr. Dette kan finansieres ved en stigning i arbejdsmarkedsbidraget på 2,3 pct.point, hvis overførslerne og skattegrænserne satsreguleres tilsvarende. En sådan finansiering betyder, at overførselsmodtagere, lønmodtagere med løs tilknytning til arbejdsmarkedet og personer med meget høje indkomster i gennemsnit taber ved beskæftigelsesfradraget, mens lønmodtagere med fast tilknytning til arbejdsmarkedet og med personlig indkomst under 400.000 kr. i gennemsnit vinder, jf. tabel III.3. Transfereringsmodtagerne taber pga. satsreguleringen. Når arbejdsmarkedsbidraget øges med 2,3 pct.point reguleres overførselsindkomsterne ned med ca. 2,6 pct. Satsreguleringen reducerer således de offentlige overførsler med 4,5 mia. kr. Finansieringen af beskæftigelsesfradraget gennem højere arbejdsmarkedsbidrag medfører isoleret set et provenu på 11,3 mia. kr. Men beskæftigelsesfradraget og det øgede arbejdsmarkedsbidrag reducerer skattebetalingen, så provenuet herfra falder med 15,3 mia. kr. Finansiering gennem en stigning i arbejdsmarkedsbidraget på 2,3 pct.point medfører således en overfinansiering af beskæftigelsesfradraget på 0,5 mia. kr.

Betydningen for en lønmodtager med lønindkomst på 200.000 kr.

For erhvervsaktive med indkomster mellem 130.000 kr. og 400.000 kr. om året stiger den disponible indkomst, når der indføres et beskæftigelsesfradrag. Eksempelvis vil en lønmodtager med en lønindkomst på 200.000 kr. få et fradrag på 16.500 kr. Skatteværdien af dette fradrag er 40,6 pct., og derved bliver fremgangen i disponibel indkomst 6.699 kr. Som følge af finansieringen skal samme lønmodtager betale yderligere 4.600 kr. i arbejdsmarkedsbidrag, som dog er fradragsberettiget i den øvrige skattebetaling, hvorfor lønmodtagerens skattebetaling reduceres med 2.144 kr.²⁰ Beløbsgrænserne i skattesystemet på-

20) Det øgede arbejdsmarkedsbidrag reducerer såvel bund-, amts-, kommune- og mellemskatten.

virkes ligeledes af satsreguleringen, og bundfradraget og grænsen for mellemskat reduceres således. Det bidrager isoleret set til en øget skattebetaling på 424 kr, da bund- og mellemskatten stiger. Samlet vil lønmodtageren med en indkomst på 200.000 opleve en fremgang i rådighedsbeløbet på 3.819 kr. eller 1,9 pct. af lønindkomsten. Hvis samme person i stedet var ledig ville beskæftigelsesfradraget reducere den disponible indkomst. Personen ville da få tildelt 136.500 kr. i dagpenge svarende til dagpengeloftet i 1997. Når arbejdsmarkedsbidraget hæves, reduceres dette loft til ca. 133.400 kr. Tages der samtidig højde for, at bundfradraget og grænsen for mellemskat ændres, falder den disponible indkomst for en arbejdsløs på højeste understøttelse med 2.100 kr. For personen med lønindkomst på 200.000 kr. vil forskellen i disponibel indkomst mellem at være på dagpenge og i beskæftigelse således stige med i alt knap 6.000 kr., når der indføres et beskæftigelsesfradrag.

Alene lønmodtagere bidrager til finansieringen

Hvis arbejdsmarkedsbidraget hæves uden regulering af de offentlige overførsler, er det alene lønmodtagere og selvstændige, som bidrager til finansieringen af beskæftigelsesfradraget. Da det er færre personer, som bidrager til finansieringen, skal arbejdsmarkedsbidragssatsen hæves mere end i tilfældet med regulering af de offentlige overførsler. Arbejdsmarkedsbidraget skal i dette tilfælde hæves med 4 pct.point. Ved denne finansiering vil gennemsnitsskatten stige for erhvervsaktive med personlig indkomst over 300.000 kr., dvs. skiftet mellem, om gennemsnitsskatten falder eller stiger, indtræffer ved en lavere indkomst, når fradraget alene finansieres af personer med lønindkomst. De ikke-erhvervsaktive taber også i gennemsnit ved denne skatteomlægning. Det skyldes, at alle pensionister med lønindkomst samt efterlønsmodtagere, studenter og kontanthjælpsmodtagere med arbejdsindkomster under 75.000 kr. om året bidrager til finansieringen af fradraget gennem højere betaling af arbejdsmarkedsbidrag, men modtager ikke et beskæftigelsesfradrag. Den relative betydning er imidlertid begrænset for de ikke-erhvervsaktive. Erhvervsaktive med personlig indkomst under 100.000 kr. taber i gennemsnit ligeledes ved et sådan fradrag, da værdien af fradraget ikke overstiger bidraget til finansieringen. Det lønmodtagerfinansierede fradrags betydning reduceres for gruppen af personer med fast tilknytning til arbejdsmarkedet og lave lønindkomster, da stigningen i arbejdsmarkedsbidraget udhuler fradragets værdi.

Tabel III.3 Virkningen på disponibel indkomst af et finansieret beskæftigelsesfradrag for indkomster mellem 75.000-185.000 kr. finansieret af højere arbejdsmarkedsbidrag for alle

Personlig indkomst	Erhvervsaktive			Ikke-erhvervsaktive		
	Personer	Ændr. i disp. indkomst	Pct. af pers. indk.	Personer	Ændr. i disp. indkomst	Pct. af pers. indk.
1.000 kr.	- 1.000 -	--- Kr. ---	-- Pct. --	- 1.000 -	--- Kr. ---	-- Pct. --
0-100	243	-1.060	-16,3	1.274	-1.540	-2,4
100-130	321	-1.040	-0,8	278	-2.320	-1,9
130-170	585	1.360	0,8	130	-1.980	-1,2
170-200	437	2.520	1,2	51	-1.623	-0,8
200-250	430	2.220	0,9	39	-1.270	-0,5
250-300	167	1.670	0,6	15	-1.360	-0,5
300-400	117	910	0,3	11	-1.670	-0,5
400-500	34	-357	-0,1	3	-2.250	-0,5
over 500	25	-3.678	-0,4	3	-3.740	-0,5

Anm.: Den gennemsnitlige fremgang i rådighedsbeløbet er beregnet i forhold til antallet af personer, som får ændret deres disponible indkomst som følge af beskæftigelsesfradraget eller finansieringen heraf. Gruppen af ikke-erhvervsaktive omfatter pensionister, efterlønsmodtagere, bistandsmodtagere, studerende m.m. Virkningen af beskæftigelsesfradraget er beregnet med udgangspunkt i skattesystemets satser for 1998, men i 1997-priser.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fordelingseffekten af fradragene er små

Et ufinansieret beskæftigelsesfradrag øger uligheden i økonomien, da fradraget alene tildeles de beskæftigede. Stigningen i uligheden er dog forholdsvis begrænset målt ved Gini-koefficienten, jf. tabel III.4. Decilratioen, som måler forholdet mellem indkomsten for de 10 pct. fattigste og de 10 pct. rigeste personer, stiger også kun svagt ved det ufinansierede fradrag.²¹

21) Gini-koefficienten kan fortolkes som ½ gange den forventede forskel mellem to tilfældigt udtrukne personers indkomster set i forhold til gennemsnittet for hele populationen. Decil-ratioen er forholdet mellem maksimumindkomsten i det 9. decil og maksimumindkomsten i det 1. decil.

Finansiering af beskæftigelsesfradraget gennem højere skat for alle ændrer ikke ved fordelingen i samfundet i forhold til tilfældet med et ufinansieret fradrag. Hvis fradraget i stedet alene finansieres af lønmodtagere og selvstændige gennem en 4 pct.point stigning i arbejdsmarkedsbidraget uden regulering af de offentlige overførsler og skattegrænserne, vil uligheden reduceres i forhold til det ufinansierede fradrag. Faktisk vil uligheden være stort set uændret sammenlignet med situationen helt uden beskæftigelsesfradrag.

Tabel III.4 Fordelingseffekterne af beskæftigelsesfradrag

Finansiering		Gini koefficient	Decilratio D9/D1
Intet fradrag		0,237	2,85
15 pct. for indkomst fra 75.000-185.000 kr.	Ufinansieret	0,241	2,93
15 pct. for indkomst fra 75.000-185.000 kr.	2,3 pct.point stigning i arbejdsmarkedsbidrag for alle	0,242	2,94
15 pct. for indkomst fra 75.000-185.000 kr.	4 pct.point stigning i arbejds- markedsbidrag for lønmodtagere	0,238	2,89

Anm.: Gini-koefficienten kan fortolkes som ½ gange den forventede forskel mellem to tilfældigt udtrukne personers indkomster set i forhold til gennemsnittet for hele populationen. Decil-ratioen er forholdet mellem maksimumindkomsten i det 9. decil og maksimumindkomsten i det 1. decil. Ændringer i tilskud til børnepasning er inkluderet i fordelingsberegningerne.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

III.5 Afledte effekter på økonomien

Hele økonomien påvirkes af beskæftigelsesfradrag

Indførelsen af et beskæftigelsesfradrag eller en reduktion af arbejdsløshedsunderstøttelsen har ikke kun direkte effekter på indkomsterne. Et beskæftigelsesfradrag øger eksempelvis gevinsten ved at arbejde, hvilket alt andet lige har en løndæmpende effekt. Løndannelsen og dermed de beskæftigedes arbejdsudbud bliver ligeledes påvirket af fradragets finansiering, jf. afsnit III.3. Disse afledte effekter af et beskæftigelsesfradrag på løn og arbejdsudbud forplanter sig bl.a. via virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft videre ud i økonomien, så alle dele af økonomien i større eller mindre grad ændres.

MODULA: En anvendt generel ligevægtsmodel

For at kunne tage højde for disse afledte effekter er virkningerne af både et beskæftigelsesfradrag og en reduktion i dagpenge-niveauet blevet beregnet på en anvendt generel ligevægtsmodel, kaldet MODULA. Modellen giver et forholdsvist stiliseret billede af den danske økonomi, men er kendetegnet ved at have en ret detaljeret beskrivelse af arbejdsmarkedet, jf. boks III.2.²² Dermed kan modelberegningerne bl.a. give et indtryk af, hvordan forskellige typer af personer på det danske arbejdsmarked påvirkes af den type indgreb, der analyseres her.

Modelresultater forbundet med usikkerhed

Eftersom modellen kun giver et stiliseret billede af den danske økonomi, er modelberegningerne forbundet med en vis usikkerhed. Det skyldes eksempelvis, at modellens ti repræsentative persontyper kun delvist dækker den faktiske heterogenitet i befolkningen, og at der ikke for alle modellens parametre eksisterer dansk empiri, som entydigt fastlægger deres værdi. Som konsekvens af beregningernes usikkerhed er der valgt nogle forholdsvist forsigtige parameterværdier, der forventes at begrænse de positive effekter af beskæftigelsesfradragets indførelse. På trods af den usikkerhed, der således er forbundet med modelberegningerne, sammenstilles i MODULA meget af den viden, der i dag eksisterer om adfærden på det danske arbejdsmarked, hvilket er nødvendigt for at få et mere dækkende billede af et beskæftigelsesfradragets effekter. Resultaternes følsomhed over for ændringer i de centrale modelparametre er desuden analyseret i appendiks til kapitlet.

22) Yderligere oplysninger om MODULA kan fås ved henvendelse til sekretariatet.

MODULA er en statisk anvendt generel ligevægtsmodel med et disaggregeret arbejdsmarked, der er bygget med udgangspunkt i INFOSIM, en model som tidligere har været anvendt til analyser af bl.a. et beskæftigelsesfradrag, jf. Sørensen (1997). Modellen indeholder en stiliseret beskrivelse af den danske økonomi i en hypotetisk ligevægt, der er karakteriseret ved balance på både de offentlige budgetter og betalingsbalancens løbende poster, ligesom nettoinvesteringerne er lig med nul. Det er dog tilstræbt, at modellen så vidt muligt ligner den danske økonomi, som den så ud i 1994. Endvidere er de centrale adfærdsparametre valgt på basis af eksisterende dansk empiri, som for arbejdsmarkedets vedkommende blev omtalt i afsnit III.3.

Produktionssiden består i MODULA af fire erhverv, der producerer varer og tjenester vha. arbejdskraft, kapital samt indenlandsk producerede og importerede materialer. Der er et vareproducerende erhverv, der konkurrerer med udenlandske produkter, et hjemmemarkedserhverv, bl.a. bestående af bygge- og anlægssektoren og den finansielle sektor, der er karakteriseret ved et forholdsvis højt lønniveau, og et erhverv, der producerer offentlige serviceydelser. Disse tre erhverv kaldes under et den primære sektor. Den sekundære sektor består alene af det fjerde erhverv, der er et hjemmemarkedserhverv, omfattende bl.a. forbrugsservice, med et forholdsvis lavt lønniveau.

Størstedelen af efterspørgslen efter varer og tjenester hidrører fra privat forbrug. Personerne er opdelt i fire hovedkategorier, (i) højtuddannede, (ii) kortuddannede, (iii) ufaglærte og (iv) øvrige, dvs. personer uden for arbejdsstyrken. Antallet i hver af disse fire kategorier er konstant. Personer i de tre kategorier (i)-(iii), som tilhører arbejdsstyrken, vælger udover deres forbrug også deres arbejdsudbud målt i timer. Deres valg afhænger imidlertid af deres beskæftigelsesstatus, da de enten kan være beskæftiget i den primære eller sekundære sektor eller være ledige. Fordelingen på beskæftigelsesstatus inden for den enkelte hovedkategori bestemmes i modellen af bl.a. lønniveauet samt marginal- og gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst.

Produktionssiden og de tre personkategorier i arbejdsstyrken resulterer i fem arbejdsmarkeder, der er karakteriseret ved hver deres løn. Timelønningerne for alle højtuddannede samt de kortuddannede og ufaglærte, der er beskæftiget i den primære sektor, er bestemt vha. tre lønfunktioner, der bl.a. kan udledes af en fagforeningsmodel, jf. afsnit III.3. Timelønnen på disse arbejdsmarkeder er antaget at være så høj, at arbejdskraftefterspørgslen er mindre end udbuddet. Derfor vil der være ledighed inden for alle tre arbejdskraftskategorier. I modellens ligevægt vil samtlige ledige foretrække beskæftigelse i den primære sektor frem for at gå arbejdsløse. Det antages imidlertid også, at kortuddannede og ufaglærte, der ikke kan få beskæftigelse i den primære sektor, altid kan få beskæftigelse i den sekundære sektor, dog til en markedsbestemt og noget lavere løn. Alternativt kan de vælge at være ledige, og jo højere velfærd, der kan opnås som ledig i forhold til velfærden som beskæftiget i den sekundære sektor, jo flere vælger at være ledige.

Beskæftigelsesfradraget i modelberegningerne

I modelberegningerne er der taget udgangspunkt i beskæftigelsesfradraget på 15 pct. af lønindkomster i intervallet 75.000-185.000 kr. Strukturen af MODULA betyder dog, at et beskæftigelsesfradrag ikke kan indføres helt, som det vil virke i praksis. I beregningerne er det således antaget, at alle beskæftigede får et fast fradrag, der imidlertid er forskelligt for modellens seks typer af beskæftigede. Forskellene afspejler, at fradragets størrelse optrappes gradvist, så personer med lønindkomster under 185.000 kr. ikke får det maksimale fradrag. Endvidere er det valgt at justere størrelsen af fradraget en smule, så de samlede offentlige udgifter til beskæftigelsesfradraget initialt svarer til 11,1 mia.kr., jf. afsnit III.4.

Afledte effekter reducerer finansieringsbehovet

Indførelsen af et beskæftigelsesfradrag kan finansieres på mange måder, og fire tilfælde er analyseret her. I det første tilfælde finansieres udgifterne ved en ens stigning i marginalskatten for alle indkomstniveauer. Marginalskattestigningen er fastsat, så provenuet modsvarer udgifterne, før der tages højde for de afledte effekter, dvs. der er fuld finansiering ex ante. Dette svarer til den finansiering med forhøjelse af arbejdsmarkedsbidraget, der blev beskrevet i afsnit III.4. Skattesystemets indretning indebærer dog, at der ikke er en en-til-en sammenhæng mellem stigninger i arbejdsmarkedsbidraget og indkomstskatterne, så marginalskatten skal hæves med 1,5 pct.point for at opnå det krævede provenu, jf. første kolonne i tabel III.5.²³ Imidlertid fører indførelsen af beskæftigelsesfradraget bl.a. til en reduktion i ledigheden og en fremgang i skattegrundlaget. Disse effekter forbedrer de offentlige finanser, og fradraget ender således med at være overfinansieret. For at sikre konsistens i modelberegningerne er det nødvendigt, at det offentlige budget altid er i balance. Det antages derfor, at overskuddet på det offentlige budget fordeles til borgerne gennem en transferering, hvis størrelse er proportional med deres indkomst i udgangssituationen.

23) Da MODULA ikke indeholder en fuldstændig beskrivelse af det danske skattesystem, og modellens skattegrundlag er mindre end det faktiske, er en stigning i marginalskatten på 1,5 pct.point højere, end den i praksis ville være. Beregninger på individdata viser, at en stigning i arbejdsmarkedsbidraget på 2,3 pct.point svarer til en stigning i den effektive marginalskat på ca. 1,1 pct.point.

Skattereformer bør være fuldt finansierede

Den første finansieringsform opfylder direkte det krav, at en reform af skattesystemet bør være fuldt finansieret, så der ikke opstår budgetunderskud, hvis de afledte effekter af reformen viser sig at være knap så gunstige som antaget. Dette krav er også opfyldt i de tre andre finansieringsformer, der analyseres her, men kun indirekte. Brugen af finansieringsinstrumentet tilpasses i de tilfælde således, at der er balance på de offentlige finanser, efter der er taget højde for de afledte effekter på de offentlige indtægter og udgifter, dvs. ex post. Fortolkningen er imidlertid, at eksempelvis marginals-katten initialt sættes på et niveau, der sikrer, at reformen er fuldt finansieret uden de afledte virkninger på økonomien af adfærdsændringer. Skattesatsen kan så efterfølgende sænkes igen, hvis reformen viser sig at have de forventede positive effekter på de offentlige finanser som følge af adfærdsændringer og andre afledte effekter på økonomien.

Stigning i marginals-kat på 0,8 pct.point kan finansiere fradraget

Den anden finansieringsform består i, at marginals-katten hæves for alle indkomstniveauer og for al personlig indkomst. På lang sigt kræver fortsat balance på de offentlige budgetter en skatte-stigning på 0,8 pct.point, jf. anden kolonne i tabel III.5. Det er ca. halvdelen af den stigning, der var nødvendig, når der ikke tages højde for de afledte effekter.

Frdrag fører til øget beskæftigelse og mindre ledighed

De umiddelbare effekter af at indføre et beskæftigelsesfradrag, som finansieres ved højere marginals-katter, er for det første, at de allerede beskæftigede reducerer deres arbejdsudbud målt i timer som følge af både indkomst- og substitutionseffekter. For det andet øges de lediges gevinst ved at få et arbejde, hvilket får flere ledige til at acceptere et job. Effekten på det samlede arbejdsudbud påvirkes derfor initialt både i positiv og negativ retning. For det tredje reduceres lønnen på de arbejdsmarkeder, der antages at have begrænset fleksibilitet, dvs. den primære sektor. Det skyldes, at både faldet i gennemsnitsskatten og stigningen i marginals-katten har afdæmpende effekter, jf. afsnit III.3. Den lavere løn øger virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft med 0,6 pct. målt i timer, men 1,3 pct. målt i personer, idet de enkelte beskæftigede vælger at arbejde færre timer.²⁴ Samlet reduceres ledigheden med 1,2 pct.point.

24) Da den offentlige beskæftigelse fastholdes i timer, er fremgangen i den private sektors timebeskæftigelse på 0,9 pct.

Tabel III.5 Effekter af beskæftigelsesfradrag (ændringer i forhold til grundforløb)

	Finansiering ^a			Kopskat (Ex post)
	Marginalskat for alle (Ex ante)	Marginalskat for alle (Ex post)	Marginalskat for beskæft. ^b (Ex post)	
	Pct.point			
Marginalskat	1,5	0,8	1,7	•
Ledighed i personer				
Højtuddannede	-0,9	-0,8	-0,6	-0,6
Kortuddannede	-1,3	-1,2	-0,8	-1,2
Ufaglærte	-1,5	-1,4	-0,9	-1,3
I alt	-1,3	-1,2	-0,8	-1,1
			Pct.	
Beskæftigelse i personer				
Højtuddannede	0,9	0,8	0,6	0,7
Kortuddannede	1,4	1,3	0,9	1,3
Ufaglærte	1,7	1,6	1,0	1,5
I alt	1,4	1,3	0,9	1,2
Velfærd^c				
Højtuddannede				
Privat sektor	1,7	1,7	0,7	2,0
Offentlig sektor	1,6	1,7	0,6	2,0
Ledige	-1,3	-1,4	0,0	-1,6
Kortuddannede				
Primær sektor	1,5	1,7	0,6	1,9
Sekundær sektor	3,0	2,8	2,2	2,6
Ledige	-1,4	-1,4	0,0	-1,6
Ufaglærte				
Primær sektor	1,1	1,2	0,2	1,4
Sekundær sektor	2,4	2,3	1,7	2,0
Ledige	-1,5	-1,4	0,0	-1,7
Øvrige	-0,8	-1,0	0,0	-1,5

a) Ved ex ante finansiering fastsættes marginalskatten, så beskæftigelsesfradraget er fuldt finansieret uden, der tages højde for de afledte effekter. Da de afledte effekter medfører, at fradraget bliver overfinansieret, fordeles det overskydende provenu til borgerne gennem en indkomstafhængig transferering. Ved ex post finansiering fastsættes finansieringsinstrumentet, så fradraget er fuldt finansieret med de afledte effekter.

b) Arbejdsløshedsunderstøttelsen og transfereringen til gruppen "øvrige" er indekseret, så de fastholder deres reale værdi efter skat.

c) Velfærd er opgjort som en sammenvæjning af forbrug og fritid. Ændringen i velfærd er beregnet som den ækvivalente variation i pct. af den disponible indkomst. Den ækvivalente variation angiver den eksogene indkomstændring, der ville give forbrugeren samme velfærdsændring som den betragtede skatteomlægning.

Tabel III.5 (fortsat)

	Finansiering ^a			Kopskat (Ex post)
	Marginalskat for alle (Ex ante)	Marginalskat for alle (Ex post)	Marginalskat for beskæft. ^b (Ex post)	
	----- Pct. -----			
Arbejdsudbud pr. beskæftiget				
Højtuddannede				
Privat sektor	-0,8	-0,5	-0,7	-0,2
Offentlig sektor	-0,7	-0,5	-0,7	-0,2
Kortuddannede				
Primær sektor	-1,1	-0,8	-1,0	-0,4
Sekundær sektor	-0,8	-0,5	-0,7	-0,2
Ufaglærte				
Primær sektor	-1,1	-0,8	-1,0	-0,4
Sekundær sektor	-0,7	-0,5	-0,6	-0,2
Real marginal timeløn^d				
Højtuddannede				
Privat sektor	-3,6	-2,0	-3,9	-0,2
Offentlig sektor	-3,6	-2,0	-3,9	-0,2
Kortuddannede				
Primær sektor	-3,9	-2,5	-4,0	-0,7
Sekundær sektor	-1,7	-0,7	-1,7	0,4
Ufaglærte				
Primær sektor	-4,1	-2,6	-4,1	-0,9
Sekundær sektor	-1,7	-0,7	-1,5	0,3
Gennemsnit	-3,7	-2,2	-3,7	-0,5
Forventet disp. realindk.^e				
Højtuddannede	1,5	1,6	0,5	2,1
Kortuddannede	1,2	1,5	0,4	1,9
Ufaglærte	0,7	1,0	0,0	1,3
Øvrige	-0,8	-1,0	0,0	-1,5
Gennemsnit	0,5	0,7	0,2	0,8

d) Den reale marginale timeløn er opgjort som timelønnen efter marginalskat, deflateret med forbrugerprisindekset.

e) Den forventede disponible realindkomst er for de tre persontyper i arbejdsstyrken beregnet som det vejede gennemsnit af den disponible realindkomst for personerne fordelt efter beskæftigelsesstatus. Dvs. udtrykket tager højde for, at eksempelvis andelen af arbejdsløse reduceres.

Beskæftigelsesstigningen størst for ufaglærte

Faldet i ledigheden modvirker delvist det lønfald, der indtræffer som følge af ændringerne i gennemsnits- og marginalskatterne, men denne effekt er svagest for de ufaglærte, der i udgangssituationen har den relativ største ledighed. Derfor er det de ufaglærte, der får den kraftigste beskæftigelsesvækst. Det er imidlertid ikke alle, der oplever et fald i lønnen før skat. Kortuddannede og ufaglærte, som er beskæftiget på de dele af arbejdsmarkedet, der antages at være fuldt fleksible, dvs. den sekundære sektor, får en lønstigning. Årsagen er, at nogle af dem, der tidligere var beskæftiget i denne sektor, finder et bedre betalt job i den primære sektor. Denne afgang fra gruppen opvejes kun delvist af den tilgang, der kommer i form af tidligere ledige, der nu vælger at vælge at acceptere et job pga. den øgede gevinst ved arbejde.

Alle beskæftigede får fremgang i disponibel indkomst og velfærd

På trods af det reducerede arbejdsudbud, stigningen i marginalskatten og faldet i før-skat timelønnen, der rammer flere grupper af beskæftigede, opnår alle beskæftigede uanset uddannelse og ansættelsessektor en fremgang i deres reale disponible indkomst. Det skyldes primært beskæftigelsesfradraget, der mere end opvejer de nævnte negative effekter på de beskæftigedes indkomst. En højere indkomst muliggør et større forbrug, hvilket antages at bidrage til de enkelte personers velfærd. Det antages imidlertid også, at den stigning i den enkeltes fritid, der skyldes reduktionerne i arbejdsudbuddet, øger velfærden. For at beskrive den samlede effekt af ændringer i forbrug og fritid er de to ændringer blevet sammenvejet i et såkaldt velfærdsmål. De angivne velfærdsændringer afspejler derfor alene de aspekter af velfærd, som indgår i modellen, men ikke andre forhold, eksempelvis helbredstilstand og tryghed, der bør indgå i en dækkende beskrivelse af borgernes faktiske velfærd. Velfærdsmålet viser en gevinst for de beskæftigede på mellem 1,2 pct. og 2,8 pct. Når velfærdsgevinsterne er større end fremgangen i de reale, disponible indkomster, skyldes det, at en del af indkomstfremgangen omsættes i mere fritid og dermed mindre arbejdsudbud.

Velfærdstab for de ikke-beskæftigede

Med den valgte finansiering bidrager ledige og andre modtagere af offentlige transfereringer, dvs. gruppen af øvrige, til finansieringen af beskæftigelsesfradraget. Derfor falder deres reale disponible indkomst, hvilket medfører et velfærdstab på mellem 1 pct. og 1,4 pct. for disse grupper.

Ledige og personer uden for arbejdsstyrken friholdes

For at undgå disse effekter antages det i den tredje form for finansiering, at kun de beskæftigede bidrager til finansieringen gennem højere marginalskatte. Samtidig justeres dagpenge og andre offentlige transfereringer, så den reale købekraft fastholdes, jf. tredje kolonne i tabel III.5.

Gunstige effekter mindskes

Når modtagere af overførselsindkomster friholdes fra at deltage i finansieringen af beskæftigelsesfradraget, skal marginalskatteerne hæves mere, idet beskatningsgrundlaget nu kun udgøres af arbejdsindkomster. I forhold til tilfældet, hvor alle bidrager til finansieringen, reducerer det incitamenterne til at arbejde både for de allerede beskæftigede og de ledige, og det samlede arbejdsudbud bliver derfor mindre. Derfor kommer der en lille stigning i det gennemsnitlige lønniveau, hvorfor beskæftigelsen i timer ikke stiger. Når beskæftigelsen målt i personer alligevel stiger, og ledigheden mindskes, skyldes det alene faldet i den enkelte beskæftigedes arbejdsudbud. Dette fald opvejer sammen med den stigning i skattebetalingen, der skyldes finansieringen, den direkte effekt af beskæftigelsesfradraget, så den reale disponible indkomst ikke påvirkes nævneværdigt for de fleste grupper af beskæftigede. Undtagelsen er de kortuddannede og ufaglærte i den sekundære sektor, hvor lønnen presses noget op som følge af et reduceret arbejdsudbud på de fuldt fleksible arbejdsmarkeder. Selvom de gunstige effekter således reduceres betydeligt, opnår alle beskæftigede stadig en velfærdsfremgang. For de fleste grupper skyldes det udelukkende, at de får mere fritid, mens deres forbrug er stort set uændret.

Beskæftigelsesfradrag kan nedbringe ledigheden med 25.000 personer

Samlet viser beregningerne, at det er muligt at reducere ledigheden gennem omlægninger inden for indkomstskattesystemet. Når alle bidrager til finansieringen af beskæftigelsesfradraget, svarer ledighedsfaldet på 1,2 pct.point til en reduktion i ledigheden på godt 30.000 personer. Denne ændring er imidlertid beregnet under forudsætning af et ledighedsniveau på ca. 9 pct. i udgangssituationen. Dette er noget højere end den ledighed, der forventes i de kommende år, og indførelsen af et beskæftigelsesfradrag i den nuværende situation vil derfor have en noget mindre effekt på ledigheden, da effekten af et beskæftigelsesfradrag er mindre, jo mindre ledigheden er i udgangssituationen. Ledighedsfaldet vil også blive noget mindre, hvis reduktioner i de beskæftigedes arbejdsudbud ikke, som antaget i MODULA,

fuldt ud omsættes i ansættelsen af flere personer. På den baggrund skønnes det, at indførelsen af et beskæftigelsesfradrag, der finansieres af alle, vil kunne reducere ledigheden med ca. 25.000 personer. På den anden side vil de forbedringer af incitamentsstrukturen, der følger af beskæftigelsesfradraget, også betyde, at ledigheden vil stige mindre end ellers, hvis konjunkturerne senere skulle blive mindre gunstige.

Finansiering uden for indkomstskattesystemet bør overvejes

Det er imidlertid langt fra sikkert, at en finansiering af beskæftigelsesfradraget inden for indkomstskattesystemet er det mest hensigtsmæssige. De forholdsvis høje marginalskatte, der allerede eksisterer i dag, indebærer en betydelig forvridding i danskernes valg mellem arbejde og fritid. Som eksempel på, at andre skattekilder kan anvendes til at finansiere et beskæftigelsesfradrag, er det i det fjerde tilfælde antaget, at der opkræves en kopskat, dvs. alle bidrager ved at betale det samme beløb til statskassen. Denne finansieringsform fører ikke til yderligere forvriddende effekter af det danske skattesystem, men den er fordelingsmæssig skæv, idet skattebetalingen er uafhængig af den enkeltes indkomst. Selvom der ikke i det nuværende skattesystem findes en skattekilde med præcis disse egenskaber, har den dog nogle fællestræk med eksisterende skatter.

Ejendoms- og miljøskatter kan bidrage til finansieringen

Den fordelingsmæssige skævhed kunne fjernes, hvis det opkrævede beløb afdækkedes af eksempelvis formuen, hvilket bl.a. kunne opnås gennem en stigning i ejendomsskatterne. Bortset fra en mere ligelig fordelingsmæssig profil ville en finansiering via ejendomsskatterne sandsynligvis have nogenlunde de samme effekter som dem, der præsenteres nedenfor, da ejendomsskatter også er kendetegnet ved ikke at have forvriddende effekter. Alternativt vil en finansiering gennem visse miljøskatter have den samme fordelingsmæssige profil som en kopskat, hvis skatterne hæves på varer, hvor forbruget kun i begrænset omfang afhænger af indkomsten. Til gengæld påvirker miljøskatter de relative priser mellem dels forbrug og fritid, dels forskellige typer af varer, og disse effekter fanges ikke af beregningseksemplet.

Ikke-forvridende finansiering øger de positive effekter

Når beskæftigelsesfradraget ikke finansieres gennem indkomstskattesystemet, undgås de forvridende effekter, som de øvrige finansieringsformer har på de beskæftigedes adfærd, jf. fjerde kolonne i tabel III.5. Deres arbejdsudbud mindskes i betydeligt mindre omfang, da timelønnen efter marginalsat kun falder lidt i forhold til de andre tilfælde. Dermed øges beskæftigelsen målt i timer med 0,9 pct., hvilket er mere end under nogen af de øvrige finansieringsformer. Som følge af det mindre fald i den enkeltes arbejdsudbud fører stigningen i timebeskæftigelsen imidlertid ikke til en kraftigere stigning i beskæftigelsen målt i personer. Derfor nedbringes ledigheden næsten i samme omfang, som når fradraget finansieres gennem højere marginalsat-ter for alle.

Men større spredning i velfærdsgevinster

De beskæftigedes reale disponible indkomst vokser, hvilket direkte afspejler sig i deres velfærdsgevinster, da fritidsforbruget er stort set uændret. I modsætning hertil er velfærdstabet relativt stort for de ikke-beskæftigede som følge af, at alle gennem kopskatten bidrager med det samme beløb til beskæftigelsesfradragets finansiering. Havde bidraget til finansieringen i stedet for været afhængig af eksempelvis personernes boligformue, havde velfærdsgevinsterne formodentlig været mere ligeligt fordelt, mens effekterne på arbejdsmarkedet havde været stort set de samme.

Tilskyndelsen til uddannelse bliver ikke mindre

Et hyppigt fremført argument mod indførelsen af et beskæftigelsesfradrag er, at det vil reducere tilskyndelsen til at tage en uddannelse. Årsagen er, at den relative forskel i disponibel indkomst mellem ufaglærte og eksempelvis højtuddannede bliver mindre, da beskæftigelsesfradraget umiddelbart har en større effekt på indkomsten for en lavtlønnet end for en højtlønnede. En vurdering af incitamenterne til at tage en uddannelse må imidlertid også tage højde for de afledte effekter på lønnen for de forskellige typer af arbejdskraft samt deres beskæftigelses- og ledighedsniveau. Sammenlignes den forventede reale disponible indkomst for hhv. en højtuddannet, en kortuddannet og en ufaglært, findes under alle typer af finansiering, at der ikke sker nogen nævneværdig forskydning mellem de tre grupper. En væsentlig årsag til dette resultat er, at gevinsten ved at være beskæftiget frem for at være ledig er størst for personer med en

uddannelse. Selvom ledighedsfaldet er mindst for de højtuddannede, betyder deres relativt store gevinst ved at få et arbejde, at deres forventede disponible indkomst stiger lige så meget som de ufaglærtes, der ellers oplever det største ledighedsfald. På den baggrund vil et beskæftigelsesfradrag tilsyneladende ikke påvirke tilskyndelsen til uddannelse nævneværdigt.

Nedsættelse af dagpengeniveauet som alternativ til beskæftigelsesfradrag

Ideen bag indførelsen af et beskæftigelsesfradrag er, at gevinsten ved at få et arbejde skal øges relativt til den indkomst, som en ledig har. En tilsvarende effekt kan opnås ved at reducere dagpengeniveauet. For at illustrere effekterne af en dagpengenedsættelse er der gennemført to MODULA-beregninger til belysning af dette. I begge beregninger sænkes dagpengeniveauet, indtil ledigheden er reduceret lige så meget som i den beregning, hvor beskæftigelsesfradraget finansieres gennem en stigning i alle personers marginalskat. For at sikre fortsat balance på de offentlige finanser er det i den første beregning antaget, at de sparede udgifter til dagpenge anvendes til en marginalsattesækning for alle, mens de i den anden beregning bruges til at give en lige stor transferering til alle borgere.

Samme effekt på ledighed kræver fald i dagpenge på ca. 8 pct.

Mindskes ledigheden med 1,2 pct.point, kræver begge beregninger en reduktion i dagpengeniveauet på ca. 8 pct., jf. tabel III.6. Eftersom den samme ledighedsreduktion skal nås i de to beregninger, bliver effekterne på beskæftigelse og ledighed næsten de samme i begge tilfælde. Opgøres beskæftigelsen derimod i timer, bliver fremgangen 1,6 pct., når de sparede udgifter anvendes til at reducere marginalsatten, men kun 1,1 pct., når de bruges til en transferering af samme størrelse til alle. Forskellen fremkommer, fordi en lavere marginalskat øger de beskæftigedes arbejdsudbud, hvilket medfører faldende timelønninger før skat, mens en ens indkomstoverførsel mindsker arbejdsudbuddet og øger lønnen.

Stort velfærdstab for de ledige

Reduktionen i dagpengene slår direkte ud i de lediges forbrugsmuligheder, hvilket kommer til udtryk i et velfærdstab på 4-5 pct. i begge beregninger. Alle andre persontyper får en velfærdsgavn, der primært kan henføres til de lavere marginalskatter eller den indkomstoverførsel, som de modtager. Sammenvejes ændringerne i den reale disponible indkomst, så der også tages højde for, at der bliver færre ledige, opnår personerne i alle tre uddannelseskategorier en fremgang i deres forventede reale disponible indkomst.

Fordelingen ved ex post finansieret beskæftigelses- fradrag

I fordelingsberegningerne i afsnit III.4 blev der set bort fra beskæftigelsesfradragets afledte effekter på den samlede økonomi. Ovenfor er det imidlertid vist, at beskæftigelsesfradraget ændrer beskæftigelsen, ledigheden og den enkeltes arbejdsudbud. Samtidig viste analyserne vha. MODULA, at den krævede stigning i marginalskatten til finansiering af beskæftigelsesfradraget er mindre, når der tages højde for de afledte effekter. Den samlede fordeling af indkomster i økonomien ændres derfor i forhold til analyserne uden afledte effekter.

Hensyntagen til de afledte effekter

Når de afledte effekter inddrages i analyserne af fordelingsvirkninger på individdata, er det nødvendigt at gøre en række antagelser. Bl.a. er det kun muligt at tage højde for effekterne af nettoændringerne på arbejdsmarkedet. Det er i de følgende beregninger antaget, at faldet i ledigheden fordeles mellem fuldtidsledige og deltidsledige.²⁵ Fuldtidsledige antages at få tildelt en løn bestemt ud fra deres uddannelse og den sektor, de finder ansættelse i. Ændringerne i arbejdsudbud og timeløn er ligeledes lagt ind afhængigt af den sektor, personen arbejder i, og personens uddannelsesniveau.

25) Det er antaget, at 20 pct. af ledighedsfaldet skyldes, at fuldtidsledige finder fuldtidsbeskæftigelse, 40 pct. skyldes, at fuldtidsledige reducerer deres ledighed, og de sidste 40 pct. skyldes, at deltidsledige reducerer deres ledighed. Disse forudsætninger er dog ikke afgørende for fordelingsresultaterne.

Tabel III.6 Effekter af reduktion i dagpenge (ændringer i forhold til grundforløb)

	Anvendelse af sparede dagpengeudgifter	
	Lavere marginalskat for alle	Samme transferering til alle
	----- Pct. -----	-----
Dagpengeniveau	-8,2	-7,6
	----- Pct.point -----	-----
Marginalskat	-1,3	•
Ledighed i personer		
Højtuddannede	-0,6	-0,7
Kortuddannede	-1,2	-1,2
Ufaglærte	-1,5	-1,5
I alt	-1,2	-1,2
	----- Pct. -----	-----
Beskæftigelse i personer		
Højtuddannede	0,6	0,7
Kortuddannede	1,3	1,3
Ufaglærte	1,7	1,7
I alt	1,3	1,3
Velfærd^a		
Højtuddannede		
Privat sektor	1,4	0,8
Offentlig sektor	1,5	0,9
Ledige	-5,1	-4,2
Kortuddannede		
Primær sektor	1,4	0,8
Sekundær sektor	1,3	1,5
Ledige	-5,2	-4,3
Ufaglærte		
Primær sektor	1,2	0,8
Sekundær sektor	1,0	1,3
Ledige	-5,3	-4,5
Øvrige	0,8	1,4

a) Velfærd er opgjort som en sammenvæjning af forbrug og fritid. Ændringen i velfærd er beregnet som den ækvivalente variation i pct. af den disponible indkomst. Den ækvivalente variation angiver den eksogene indkomstændring, der ville give forbrugeren samme velfærdsændring som den betragtede skatteomlægning.

Tabel III.6 (fortsat)

	Anvendelse af sparede dagpengeudgifter	
	Lavere marginalskat for alle	Samme transferering til alle
	-----	Pct. -----
Arbejdsudbud pr. beskæftiget		
Højtuddannede		
Privat sektor	0,3	-0,1
Offentlig sektor	0,3	-0,1
Kortuddannede		
Primær sektor	0,3	-0,3
Sekundær sektor	0,2	-0,2
Ufaglærte		
Primær sektor	0,2	-0,3
Sekundær sektor	0,2	-0,2
Real marginal timeløn^b		
Højtuddannede		
Privat sektor	2,6	-0,3
Offentlig sektor	2,6	-0,3
Kortuddannede		
Primær sektor	2,0	-0,7
Sekundær sektor	1,8	-0,1
Ufaglærte		
Primær sektor	1,8	-0,9
Sekundær sektor	1,4	-0,3
Gennemsnit	2,0	-0,6
Forventet disp. realindk.^c		
Højtuddannede	1,8	1,0
Kortuddannede	1,4	0,8
Ufaglærte	1,1	0,6
Øvrige	0,8	1,4
Gennemsnit	1,2	0,9

b) Den reale, marginale timeløn er opgjort som timelønnen efter marginalskat, deflateret med forbrugerprisindekset.

c) Den forventede disponible realindkomst er for de tre persontyper i arbejdsstyrken beregnet som det vejede gennemsnit af den disponible realindkomst for personerne fordelt efter beskæftigelsesstatus. Dvs. udtrykket tager højde for, at eksempelvis andelen af arbejdsløse reduceres.

**Ændret adfærd
påvirker ikke
fordelingseffekten
nævneværdigt**

Et beskæftigelsesfradrag på 15 pct. af lønindkomst i intervallet 75.000-185.000 kr., der finansieres med en stigning i marginalskatten for alle på 0,8 pct.point, resulterer således i en Gini-koefficient på 0,239, jf. tabel III.7.²⁶ Det er sammenlignet med et finansieret fradrag uden hensyntagen til de afledte effekter på økonomien en svag reduktion af Gini-koefficienten. Koefficienten er dog fortsat marginalt højere end uden indgreb. De afledte effekter har således ikke stor betydning for den samlede fordeling i økonomien. Hovedårsagen til, at Gini-koefficienten reduceres, er, at finansieringsbehovet er mindre ex post end ex ante.²⁷ At ændringer i beskæftigelsen og ledigheden kun har en beskeden effekt på fordelingen i samfundet, stemmer overens med tidligere analyser, jf. Det økonomiske Råd (1996).

Tabel III.7 Fordelingseffekt af beskæftigelsesfradrag og dagpengereduktion, ex post

Indgreb	Gini koefficient	Decilratio D9/D1
Intet indgreb	0,237	2,85
15 pct. beskæftigelsesfradrag for indkomst mellem 75-185.000 kr., finansieret ved 1,2 pct.point stigning i arbejdsmarkedsbidrag ^a	0,239	2,91
Reduktion af dagpengene med 8,2 pct., hvor sparede udgifter er anvendt til reduktion af arbejdsmarkedsbidrag	0,238	2,89

a) En stigning i marginalskatten på 0,8 pct.point i MODULA-beregningerne svarer til en stigning i bruttoskatten på 1,2 pct.point med tilhørende satsregulering.

Anm.: Ændringer i tilskud til børnepasning er inkluderet i fordelingsberegningerne. Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i skattesystemets satser for 1998, men i 1997-priser.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

26) En stigning i marginalskatten på 0,8 pct.point i MODULA-beregningerne svarer til en stigning i bruttoskatten på 1,2 pct.point med tilhørende satsregulering.

27) Når stigningen i arbejdsmarkedsbidraget reduceres fra 2,3 til 1,2 pct.point uden hensyntagen til de afledte effekter, bliver Gini-koefficienten 0,240.

Dagpenge og indkomstfordeling

En anden metode til at reducere ledigheden blandt de ufaglærte er at sætte kompensationsgraden i dagpengesystemet ned. Beregningerne på MODULA viste, at en reduktion af dagpengene med 8,2 pct. har samme effekt på ledigheden som et beskæftigelsesfradrag. En reduktion i dagpengene med 8,2 pct. resulterer i færre offentlige udgifter, hvilket eksempelvis kan anvendes til at reducere marginalskatte med 1,3 pct.point.²⁸ Dagpenge-reduktionen bevirker endvidere, at beskæftigelsen og timelønnen efter skat stiger, hvorved de beskæftigede stilles bedre. Da den reducerede marginalskat ligeledes øger den disponible indkomst for f.eks. pensionister og studerende, er det alene de arbejdsløse, der forbliver ledige, som oplever en indkomstilbagegang. Dagpengemodtagere ligger i midten af indkomstfordelingen, jf. Det økonomiske Råd (1996). Det er således ikke overraskende, at den samlede fordeling af indkomster ikke påvirkes væsentligt af en sådan reduktion. Uligheden stiger målt ved Gini-koefficienten kun marginalt sammenlignet med udgangssituationen. Stigningen er således mindre end stigningen i uligheden ved et beskæftigelsesfradrag. Forskellen mellem de højeste og laveste indkomster ændres heller ikke nævneværdigt..

Afvejning mellem effektivitet og fordeling er vigtig

Sammenholdes effekterne af et beskæftigelsesfradrag, der finansieres af alle, med effekterne af en dagpengereduktion, illustrerer de en afvejning mellem effektivitet og fordeling. Hvis formålet alene er at øge gevinsten ved at være beskæftiget frem for at være ledig, kan det utvivlsomt opnås mest direkte gennem dagpengereduktioner. Beregningerne viser, at et fald i understøttelsesniveauet giver den forholdsvis største beskæftigelseseffekt, når beskæftigelsen opgøres i timer, selvom antallet af ledige falder lige meget i de to beregninger. I den forstand er reduktioner i dagpengene et mere effektivt middel end et beskæftigelsesfradrag. Til gengæld rammes de ledige, relativt hårdt af en dagpengereduktion, mens gevinster og tab er noget mere ligeligt fordelt, når incitamentsstrukturen forbedres gennem et beskæftigelsesfradrag.

28) Hvilket svarer til et fald i arbejdsmarkedsbidraget på 2,0 pct.point og en dertil hørende regulering af de offentlige udgifter.

III.6 Andre veje mod lav ledighed

Arbejdsmarkeds- politikken ændres løbende

Bekæmpelsen af ledigheden har stået på i mere end 20 år, og på en række områder er politikken løbende blevet tilpasset ændringer i den økonomiske situation og ledighedens omfang. Det har hidtil været arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken, som har været anvendt målrettet i en indsats mod den strukturelle ledighed. Nye tiltag er blevet gennemført, og på baggrund af resultaterne er politikken igen blevet justeret. I det følgende diskuteres de seneste initiativer og resultater.

Arbejdsmarkeds- reform med individuel tilpasning

Arbejdsmarkedspolitikken blev omlagt fra 1994, hvor styringen af en række indsatsområder blev decentraliseret, og der blev åbnet for en højere grad af tilpasning af eksempelvis aktivering og uddannelse til de individuelle og lokale behov. Samtidig blev mulighederne for at gå på orlov væsentligt udvidet. Arbejdsmarkedspolitikken er senere blevet strammet særligt i forbindelse med finansloven for 1996.

Handlingsplaner til ledige

For at ledige kan deltage i et aktiveringstilbud, skal der foreligge en handlingsplan for bl.a. aktivering og beskæftigelsesmål. Dette er et nyt element i arbejdsmarkedspolitikken, hvor de lediges ønsker og efterspørgslen på arbejdsmarkedet søges indarbejdet. De fleste ledige er generelt tilfredse med deres handlingsplan, jf. Langager (1997). De lediges tilfredshed med handlingsplanen synes dog ikke at være afgørende for effekten af en efterfølgende aktivering.

Hvordan tilskyndes ledige til at komme i beskæftigelse?

De lediges tilskyndelse til at komme i beskæftigelse er ikke kun afhængig af skattesystemet og transfereringssatsernes niveau. Den mest effektive måde at undersøge incitamentet til at komme i arbejde er at give et konkret tilbud om beskæftigelse. Her kan retten og pligten til et job- eller uddannelsesstilbud senest efter 2 års ledighed være den første reelle test af, om den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. En tidligere aktivering vil tilskynde de ledige til at søge mere intensivt efter beskæftigelse og derved til at udvise større fleksibilitet. Det skyldes, at aktivering ikke nødvendigvis kan forventes at føre til et jobtilbud svarende til, hvad den ledige selv kan finde.

Jobtræning fører til lavere ledighed for de aktiverede

De ledige kan aktiveres enten i uddannelse eller i jobtræning som aftalt i handlingsplanen. Undersøgelser viser, at jobtræning generelt reducerer ledigheden for de aktiverede, uanset om det er i den private eller den offentlige sektor, jf. Rosholm (1994) og Langager (1997). Effekten er dog markant større for jobtræning i den private sektor, hvilket synes at hænge sammen med, at de aktiverede ofte bliver i virksomhederne efterfølgende. Jobtræningsforløb i den private sektor kombineres endvidere oftere med uddannelse end jobtræning i den offentlige sektor og virker derfor antagelig i højere grad opkvalificerende.

Giver jobtræning dødvægtstab eller øget fleksibilitet?

En undersøgelse af virksomhedernes anvendelse af jobtræningsordningen viser da også, at halvdelen af de senest besatte løn-tilskudsjob i den private sektor ville være blevet besat alligevel, jf. Bach (1997). Dette kan fortolkes som et dødvægtstab, men på den anden side viser det også, at det er muligt at få langtidsledige i jobtræning. De aktiverede indgår i gruppen af beskæftigede og udsætter tidspunktet, hvor der opstår flaskehalse på arbejdsmarkedet. Det er dog afgjort et dødvægtstab, såfremt den aktiverede ville være blevet ansat i jobbet alligevel.

Kan virksomheder tilskyndes til at tage flere i jobtræning?

Meget tyder dog på, at jobtræning i den private sektor suppleret med uddannelsesforløb både kan give langtidsledige en mulighed for at komme tilbage i beskæftigelse og samtidig kan modvirke flaskehalse og lønpres. Spørgsmålet er, hvorledes det i højere grad er muligt at tilskynde private virksomheder til at etablere jobtræningsmuligheder. Det kunne eksempelvis ske ved brug af den tidligere model for tilskud til oprettelse af elev- og lærlingepladser. Arbejdsgivere kunne indbetale bidrag i forhold til antallet af beskæftigede. Bidragene udbetales derefter til arbejdsgivere, som giver langtidsledige jobtræning.

Ufaglærte skal opkvalificeres

En anden vej til en lavere ledighed blandt især ufaglærte er at sikre, at flere får en erhvervsuddannelse. Det vil reducere andelen af ufaglærte i arbejdsstyrken, hvorved kvalifikationerne i arbejdsstyrken i højere grad vil komme til at svare til arbejdskraftefterspørgslen ved den aktuelle lønspredning. På lang sigt er det vigtigt at opkvalificere arbejdsstyrken, da undersøgelser viser, at efterspørgslen efter ufaglærte vil aftage i takt med den teknologiske udvikling, jf. Det økonomiske Råd (1997).

Uddannelse kan formindske ledigheden

Uddannelsesaktiviteter for ledige har også positiv effekt på de aktiveredes ledighed, idet ledigheden skønnes at aftage med ca. 8-10 pct. efter aktiveringen, jf. Langager (1997). Effekter af denne størrelsesorden virker dog ikke særligt store, da der her er tale om den gennemsnitlige effekt. Det er generelt oftere ledige med en vis skoleuddannelse, der deltager i en uddannelse, end ledige uden en uddannelse. Det betyder, at forskellen mellem de lediges kvalifikationer bliver forøget. En ordning, som først og fremmest er til fordel for de ufaglærte over 25 år, er muligheden for at få en faglært uddannelse som "voksenlærling". Denne ordning er de seneste år blevet udvidet, men det er endnu for tidligt at vurdere betydningen heraf. Der kan dog opstå det problem ved ordningen, at den kan føre til, at nogle unge ufaglærte udsætter uddannelsesstarten.

Uddannelsesorlov har ikke haft nogen effekt

Derimod synes uddannelsesorlov fra ledighed ikke at mindske den efterfølgende ledighed, jf. Langager (1997). Dette henføres bl.a. til, at orlovsperioderne i undersøgelserne er påbegyndt før stramningen af kravene til uddannelsesindeholdet i 1996. Dette eksempel viser, at uddannelse i sig selv ikke fører til lavere ledighed, med mindre det indebærer en forbedring af relevante erhvervs kvalifikationer.

Fleksibilitet styrkes ved økonomisk mekanismer

Fleksibiliteten på arbejdsmarkedet kan som nævnt styrkes gennem økonomiske mekanismer, eksempelvis ved at kompensationsgraden ved ledighed sænkes. Ligeledes påvirkes også a-kassemedlemmernes fleksibilitet af betingelserne for at opnå og opretholde dagpengerebet.

Betingelserne for dagpenge strammet

Betingelserne for at nye medlemmer af a-kasser kan få understøttelse er, at de bl.a. har været i beskæftigelse i 52 uger eller har gennemført en erhvervsuddannelse på mindst 18 mdr. Dette er en stramning for de ufaglærte på 26 uger i forhold til tidligere, hvilket formodentlig har størst betydning for de unge. Derimod er kravet for at kunne generhverve dagpengerebet efter udløbet af aktivperioden kun 26 uger. Det kunne overvejes at stille de samme beskæftigelseskrav for at generhverve dagpengerebet her som for at opnå ret til dagpenge.

Dagpengeperiode forkortet til 5 år

Den samlede periode for dagpenge og aktivering er blevet forkortet til 5 år, og uddannelsesorlov kan ikke som tidligere forlænge denne periode. Det betyder, at langtidsledige, som nærmer sig denne grænse, enten skal skaffe sig beskæftigelse i 26 uger eller glider ud af a-kassesystemet. Indtil videre synes dette ikke at have ført til væsentlig afgang fra a-kasserne. Det betyder, at det er lykkedes de ledige at skaffe sig beskæftigelse.

Betydning af rådighedsregler ukendt

Der stilles også krav til de lediges geografiske og faglige mobilitet. Det fremgår tillige af handlingsplanerne, at mange ufaglærte søger beskæftigelse inden for et nyt område, men generelt er det svært at vurdere, om rådighedskravene har reel betydning for, hvilke job der anvises. Det er dog tankevækkende, at ledigheden inden for nogle a-kasser kan variere betydeligt mellem geografiske regioner set i lyset af de begrænsede afstande mellem regionerne. Hvis fleksibiliteten mellem eksempelvis geografiske områder eller arbejdskrafttyper havde været højere, ville variationerne i ledigheden have været mindre. Det ville kunne reducere lønpresset i områder med en lav ledighed.

Ungeindsatsen - et eksempel

Den gældende indsats for unge ufaglærte under 25 år indeholder en kombination af instrumenter, idet de efter 6 måneders ledighed inden for 9 måneder står over for valget mellem at påbegynde en ordinær uddannelse eller et særligt uddannelses-tilbud af en varighed på 18 måneder. Under de særlige uddannelses-tilbud vil deltagere modtage halv uddannelsesydelse svarende til halvdelen af dagpengene. De foreløbige resultater af denne lovgivning har været en kraftig reduktion af ledigheden for unge, en forøget uddannelsesindsats rettet mod ufaglærte og flere i beskæftigelse. Denne ordning er indført på et tidspunkt, hvor mulighederne for beskæftigelse har været bedre end de foregående år.

Fordel at bruge mange instrumenter

En lang række af de ovenfor nævnte tiltag er med til at reducere den strukturelle ledighed, og effekten af dem er de seneste år blevet understøttet af konjunkturopgangen. Det er dog værd at bemærke, at den gennemsnitlige effekt af nogle af tiltagene er lille, hvorfor det må formodes, at den marginale effekt af eksempelvis øgede uddannelsesaktiviteter af samme type må være beskedene. Specielt hvis dette instrument anvendes alene. Derfor er det vigtigt at anvende flere instrumenter på samme tid, da hvert enkelt instrument virker mere effektivt, når det indgår i et samspil med andre supplerende instrumenter, jf. Coe og Snower (1997).

III.7 Vurderinger og anbefalinger

Hvordan kan ledigheden reduceres?

Formålet med analyserne i dette kapitel har været at undersøge, om det er mulig at reducere ledigheden og især ledigheden for de ufaglærte gennem ændringer i skatte- og overførselssystemet. De undersøgte instrumenter til at nedbringe ledigheden er en lempeligere beskatning af lave lønindkomster, eksemplificeret ved et såkaldt beskæftigelsesfradrag, og en reduktion af arbejdsløshedsunderstøttelsen. En årsag til at fokusere på disse veje til en lavere ledighed er, at en væsentlig del af de ledige på kort sigt har en ringe økonomisk gevinst ved at komme i arbejde.

Attraktivt at målrette den lavere beskatning

Det kræver en betydelig skatteomlægning at lempe beskatningen af lave lønindkomster, hvorfor det vil være en fordel at give et relativt målrettet skattnedslag. En indsnævring af målgruppen giver mulighed for at øge lempelsen for den enkelte person. Hvis det eksempelvis var muligt at få sikre informationer om timelønninger og beskæftigelsesomfang, ville det være muligt at målrette skattelettelsen til personer med lav timeløn og særligt store incitamentsproblemer, hvorved dødvægtstabet kunne reduceres.

Skatteomlægning på flere måder

Formålet med skatteomlægningen er at tilskynde de lavtlønnede til at få en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Skatteomlægningen kan gennemføres som en lavere bundbeskatning af lønindkomster eller et beskæftigelsesfradrag for lønindkomster op til et givet beløb. Størrelsen af dette beløb og fradragets omfang kan have mange udformninger.

Omlægning finansieres inden for skattesystemet

En nedsættelse af beskatningen på et område må finansieres gennem øgede offentlige indtægter eller en reduktion af offentlige udgifter. I dette kapitel analyseres alene tilfælde, hvor et beskæftigelsesfradrag finansieres inden for skatte- og overførselssystemet. I beregningerne antages det, at finansieringen sker ved en forhøjelse af arbejdsmarkedsbidraget, men man kan også forestille sig andre metoder til at forøge indkomstbeskatningen. En forøgelse af arbejdsmarkedsbidraget har normalt konsekvenser for reguleringen af overførselsindkomster, men denne regulering kan udelades. Der kan dog også anvendes andre skattekluder som eksempelvis ejendomsskatter eller miljøafgifter.

Omfordeling til fordel for fuldtidsbeskæftigede lavtlønnede

Et eksempel på den lempeligere beskatning er et beskæftigelsesfradrag på 15 pct. for lønindkomst mellem 75.000 kr. og 185.000 kr. Denne lempelse kan finansieres ved at forøge arbejdsmarkedsbidraget med 2,3 pct.point, hvilket svarer til en forøgelse af den gennemsnitlige marginalskat med 1,1 pct.point. Marginalskatten falder således for lønindkomster mellem 75.000-185.000 kr. og forøges for lavere og højere lønindkomster. Den umiddelbare virkning af den samlede omlægning er, at den disponible indkomst forøges for fuldtidsbeskæftigede med lave og mellemhøje lønindkomster, mens personer med indkomster under ca. 130.000 kr. eller over 400.000 kr. samt modtagere af overførselsindkomster får lavere disponible indkomster. Kompensationsgraden ved ledighed reduceres derfor. Såfremt omlægningen indføres over flere år, vil det dog være muligt at opretholde overførselsindkomsternes reale købekraft.

Afledte effekter mindsker kravet til finansiering

Indførelsen af et beskæftigelsesfradrag påvirker imidlertid også bl.a. arbejdsudbuddet og lønniveauet. Beregninger på en anvendt generel ligevægtsmodel (AGL-model) viser, at den foreslåede skatteomlægning forøger beskæftigelsen og reducerer ledigheden, når der tages højde for de væsentligste afledte effekter. Endvidere viser beregningerne, at stigningen i beskæftigelsen og reduktionen i ledigheden forbedrer de offentlige finanser. Den skattestigning, der er nødvendig for at sikre en fuld finansiering af beskæftigelsesfradraget, er derfor mindre end den, som er beregnet under antagelse om uændret adfærd.

25.000 færre ledige

Fremgangen i beskæftigelsen finder primært sted i den private sektor, og den kommer fortrinsvis de ufaglærte, faglærte og personer med kort videregående uddannelse til gode. Til gengæld får de bedst kvalificerede en relativ lønfremgang, da det bliver sværere for virksomhederne at skaffe flere højt kvalificerede medarbejdere. Samlet skønnes skatteomlægningen på lang sigt at reducere ledigheden med ca. 25.000 personer i forhold til det nuværende ledighedsniveau.

Lavere dagpenge øger også gevinsten ved beskæftigelse

Den gevinst, der er ved at være beskæftiget frem for at være ledig, kan også forøges gennem reduktioner i dagpengenes niveau. Dette kan enten gøres med en generel reduktion i kompensationen ved ledighed eller ved at indføre en aftrapning, så den maksimale understøttelse mindskes efter nogen tids ledighed. Uanset den konkrete udformning af dagpengereduktionen vil den øge de lediges tilskyndelse til at acceptere et job og dermed have en løndæmpende effekt. Samtidig medfører en reduktion i understøttelsen mindre offentlige udgifter.

Ledighedsfald kan opnås med 8 pct. lavere dagpenge

Hvis ledigheden skal nedbringes med 25.000 personer gennem en generel nedsættelse af kompensationsgraden, viser analyserne, at det kræver en reduktion i understøttelsen ved ledighed på ca. 8 pct.

Effektivitet og fordeling må afvejes

Sammenholdes effekterne af et beskæftigelsesfradrag med effekterne af en dagpengereduktion, illustrerer de en afvejning mellem effektivitet og fordeling. Hvis formålet alene er at øge gevinsten ved at være beskæftiget frem for at være ledig, kan det opnås mest direkte gennem dagpengereduktioner. Til gengæld rammes de ledige relativt hårdt af en dagpengereduktion, mens gevinster og tab er mere ligeligt fordelt, når incitamentsstrukturen forbedres gennem et beskæftigelsesfradrag. Trods disse forskelle gælder det for begge indgreb, at de ikke ændrer væsentligt på ulighedsmålene for den overordnede fordeling af indkomster i økonomien.

Effekter af lønmobilitet ikke medtaget

I beregningen af fordelingen er ikke indregnet effekter af, at indkomsten varierer over livsforløbet. Derfor bliver uligheden overvurderet sammenlignet med det resultat, der vil fremkomme, hvis der tages højde for indkomstmobilitet, jf. Det økonomiske Råd (1996).

Skatteomlægninger kan bidrage til mindre ledighed

Analyserne viser samlet, at beskæftigelsen kan øges og ledigheden mindskes gennem omlægninger af skattesystemet, der er rettet mod at forbedre incitamenterne for de lavtlønnende. Den konkrete omlægning af skattesystemet kan udformes på flere måder og implementeringen kan eventuelt ske gradvist. De gunstige effekter af fradraget vil dermed komme langsommere, men til gengæld bliver det lettere at skaffe den nødvendige finansiering, og ingen vil opleve et fald i deres forbrugsmuligheder.

Tilskyndelse til uddannelse opretholdes

Den sammenpressede lønstruktur medfører, at gevinsten over et livsforløb ved at tage en uddannelse er begrænset. Selvom en lempeligere beskatning af lave lønindkomster umiddelbart er til fordel for de ufaglærte, viser beregningerne, at tilskyndelsen til at tage en uddannelse opretholdes, når der tages højde for de afledte effekter af den lavere beskatning.

En fordel at bruge mange instrumenter

Både en skatteomlægning og en reduktion af understøttelsen har gavnlige effekter på strukturen på arbejdsmarkedet. Det bør imidlertid også fortsat overvejes, hvordan andre instrumenter med tilsvarende effekt kan tages i anvendelse eller videreudbygges inden for uddannelsesområdet, jobtræning og aktivering samt dagpengereglerne. Det er en fordel at anvende flere af disse instrumenter samtidigt, da effektiviteten af hver enkelt instrument øges, når det understøttes af andre supplerende instrumenter.

Uddannelsesindsatsen må prioriteres

Uddannelse er blevet fremhævet som et middel til at reducere ledigheden uden at give anledning til fordelingsproblemer. På lang sigt er uddannelse og opkvalificering også meget væsentlige instrumenter i arbejdsmarkedspolitikken, da den teknologiske udvikling stiller fortsat stigende krav til arbejdsstyrkens kvalifikationer. Det er dog ikke omkostningsfrit at forøge uddannelsesaktiviteten. Da de mest gavnlige tiltag må formodes allerede at være sat i gang, må afkastet af nye uddannelsesaktiviteter antages at være mindre.

Jobtræning forøger beskæftigelses- mulighed

Et gennemført jobtræningsforløb synes at forbedre beskæftigelsesmulighederne for deltagerne, uanset om det er i den private eller offentlige sektor. Jobtræningsforløb tjener som en test af, om den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet, og som en mulighed for en "genstart" for meget ledige. Det er dog vigtigt at overveje, hvor lang ledighedsperiode der skal være betingelsen for at komme i jobtræning, og om aktiveringstidspunktet kan fremrykkes.

Uddannelser skal have et reelt indhold

En evaluering af arbejdsmarkedsreformen i 1994 viser, at uddannelsesorloven først og fremmest benyttes af allerede uddannede, og at der ikke efterfølgende kan måles en positiv effekt på beskæftigelsen for de ledige, der har været på uddannelsesorlov. Uddannelsesaktiviteter, som sigter på at reducere ledigheden, bør have et indhold, som er relevant for de efterspurgte kvalifikationer på arbejdsmarkedet.

Skatteomlægninger anbefales

Analyserne viser således, at det er muligt at reducere den strukturelle ledighed ved hjælp af ændringer i skatte- og overførselssystemet, uden at det har væsentlige konsekvenser for den samlede indkomstfordeling. En sådan omlægning bør indgå i en bred vifte af tiltag, som forbedrer strukturerne på arbejdsmarkedet.

Litteraturliste

Akerlof, G. A. and J. Yellen (1986): *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Cambridge University Press, Cambridge.

Andersen, T. M. and B. S. Rasmussen (1997): Effort, Taxation and Unemployment, *Working Paper 1997-11*, Department of Economics, University of Aarhus.

Bach, H. B. (1997): Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud, *Rapport 97-19*, Socialforskningsinstituttet, København.

Bjørn, N. H. og A. K. Høj (1994): Mindsteløn og beskæftigelse - et svar til Frans Clemmesen, *Samfundsøkonomen 1994:5*, s. 39-44.

Clemmesen, F. (1994): Vismændene på tynd is, *Samfundsøkonomen 1994:5*, s. 33-38.

Coe, D. T. and D. J. Snower (1997): Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform, *International Monetary Fund Staff Papers 44*, pp. 1-35.

Danmarks Statistik (1995): *Adam - en model af dansk økonomi*, København.

Det økonomiske Råd (1991): *Dansk økonomi, november 1991*, København.

Det økonomiske Råd (1995): *Dansk økonomi, forår 1995*, København.

Det økonomiske Råd (1996): *Dansk økonomi, efterår 1996*, København.

Det økonomiske Råd (1997): *Dansk økonomi, forår 1997*, København.

Det økonomiske Råds sekretariat (1994): *SMEC. Modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik*, København.

Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Statsministeriet og Økonomiministeriet (1996): *Virkninger af beskæftigelsesfradrag*, København.

Finansministeriet (1995): *Finansredegørelse 95*, København.

Graversen, E. K. (1997): Work disincentive effects of taxes among Danish married men and women, *Working Paper 97-09*, Centre for Labour Economics, University of Aarhus and Aarhus School of Business.

Graversen, E. K. and N. Smith (1997): Labour supply, overtime work and taxation in Denmark, *Paper presented at EALE Conference*, Aarhus.

Hansen, C. T., L. H. Pedersen og T. Sløk (1996): Danske resultater om sammenhængen mellem marginalskat og løn, *Nationaløkonomisk tidsskrift 134*, s. 153-174.

Ingerslev, O. og L. Pedersen (1996): Marginalisering 1990-1994, *Rapport 96:19*, Socialforskningsinstituttet, København.

Ingerslev, O., N. Ploug og J. Reib (1992): *Forløbsanalyser af de 25-59 årige i 1980'erne*, Dokumentation 4, Socialkommissionens sekretariat, København.

Langager, K. (1997): Indsatsen over for de forsikrede ledige, *Rapport 97-20*, Socialforskningsinstituttet, København.

Lockwood, B., T. Sløk and T. Tranæs (1995): Progressive taxation and wage setting: Some evidence for Denmark, *Working Paper 1995-20*, Economic Policy Research Unit, Copenhagen Business School.

Mikkelsen, I. S. (1992): Koncentrationen af ledighed på individer, *Working Paper 92-1*, Centre for Labour Economics, University of Aarhus and Aarhus School of Business.

Mortensen, D. T. (1986): Job Search and Labor Market Analysis, in O. Ashenfelter and R. Layard (Eds.): *Handbook of Labor Economics*, North-Holland, Amsterdam.

OECD (1996): *Education at Glance*, Paris.

Oswald, A. J. (1982): The Microeconomic Theory of the Trade Union, *The Economic Journal* 92, pp. 576-595.

Pedersen, L. H., N. Smith and P. Stephensen (1997): Minimum Wage Contracts and Individual Wage Formation: Theory and Evidence from Danish Panel Data, foreløbigt arbejdspapir.

Pedersen, P. J. and N. Smith (1995): Taxed and Non-taxed Labour Supply: Wages, Taxes, and Costs of Work, in G. V. Mogensen (Ed.): *Work Incentives in the Danish Welfare State*, Aarhus University Press, Aarhus.

Risager, O. (1992): Labour Substitution in Denmark, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 55, pp. 123-135.

Rosholm, M. (1994): Effektmåling af ATB m.v., *Rapport 94-1*, Centre for Labour Economics, University of Aarhus and Aarhus School of Business.

Sørensen, P. B. (1996): Indkomstskat, beskæftigelse og velfærd, *Festskrift til Anders Ølgaard. Tillægsnummer til National-økonomisk tidsskrift 1996*, s. 351-363.

Sørensen, P. B. (1997): Public finance solutions to the European unemployment problem? *Economic Policy* 25, pp. 223-264.

Økonomiministeriet (1992): *Lovmodel, juni 1992*, København.

MODULA-beregningernes følsomhed

Betydningen af ændrede parameterværdier for de beregnede effekter

Som nævnt i afsnit III.5 er størrelsen af visse af de parameter-værdier, der anvendes i MODULA, usikker. For at vise, hvordan beregningerne påvirkes af ændringer i disse parameterværdier, præsenteres her nogle følsomhedsanalyser. Udgangspunktet er den beregning, der viser effekterne af et beskæftigelsesfradrag, som finansieres gennem en stigning i marginals-katten for alle personer og alle indkomstniveauer. Udvalgte resultater fra denne beregning er her gengivet som sammenligningsgrundlag, jf. søjle 0 i appendikstabel III.1.

Nyere undersøgelser tyder på større løn- og indkomstfølsomhed i arbejdsudbuddet

I den første følsomhedsberegning hæves både indkomst- og substitutionse-elasticiteterne i de beskæftigedes arbejdsudbud. Udgangsskønnet for disse parametre er, at indkomstelasticiteten lå mellem -0,10 og -0,15 for de seks beskæftigede persontyper, mens den ukompenserede lønelasticitet ligger mellem 0,11 og 0,14. Dette svarer nogenlunde til de resultater, der tidligere kom ud af empiriske undersøgelser på individniveau, jf. oversigt i Graversen (1997). Nyere undersøgelser tyder imidlertid på, at elasticiteterne numerisk er noget højere, jf. Graversen og Smith (1997). Derfor er effekterne af at sænke indkomstelasticiteterne til mellem -0,20 og -0,25 og øge den ukompenserede lønelasticitet til mellem 0,18 og 0,25 blevet analyseret.

Højere arbejdsudbuds-elasticiteter øger ledighedsfaldet

De direkte konsekvenser af den øgede følsomhed i de beskæftigedes arbejdsudbud er, at arbejdsudbuddet reduceres forholdsvis mere som følge af både beskæftigelsesfradraget og den stigning i marginals-katterne, der skyldes finansieringen. I forhold til den oprindelige beregning kommer der derfor et lidt større ledighedsfald, da et lavere arbejdsudbud betyder, at der skal ansættes flere personer til en given arbejdskraftsefterspørgsel, jf. søjle I i appendikstabel III.1. Det kraftigere ledighedsfald fører imidlertid til forholdsvis højere lønninger, hvilket reducerer beskæftigelsen målt i timer relativt til udgangsskønnet. Endvidere bliver lønstigningen størst for de kortuddannede og ufaglærte, der er beskæftigede på det sekundære arbejdsmarked, og de får derfor en større velfærdsgevinst end i den oprindelige beregning.

	O	I	II	III	IV
	----- Pct.point -----				
Marginalskat	0,8	1,0	0,9	0,2	0,8
Ledighed i personer					
Højtuddannede	-0,8	-0,9	-0,8	-1,1	-0,8
Kortuddannede	-1,2	-1,3	-1,0	-1,9	-1,2
Ufaglærte	-1,4	-1,5	-1,2	-2,2	-1,4
I alt	-1,2	-1,3	-1,0	-1,9	-1,2
	----- Pct. -----				
Beskæftigelse i personer					
Højtuddannede	0,8	0,9	0,8	1,2	0,8
Kortuddannede	1,3	1,4	1,1	2,1	1,4
Ufaglærte	1,6	1,6	1,3	2,5	1,6
I alt	1,3	1,4	1,1	2,1	1,3
Velfærd^b					
Højtuddannede					
Privat sektor	1,7	1,7	1,6	2,5	1,7
Offentlig sektor	1,7	1,7	1,6	2,5	1,7
Ledige	-1,4	-1,4	-1,4	-0,8	-1,4
Kortuddannede					
Primær sektor	1,7	1,5	1,4	2,1	1,7
Sekundær sektor	2,8	3,6	4,3	5,0	2,9
Ledige	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,4
Ufaglærte					
Primær sektor	1,2	1,1	1,0	1,6	1,2
Sekundær sektor	2,3	2,9	3,7	4,3	2,2
Ledige	-1,4	-1,4	-1,5	-0,9	-1,4
Øvrige	-1,0	-1,0	-1,1	-0,6	-1,0

a) 0: Udgangsskøn for parameterværdierne.

I: Nummerisk større indkomst- og substitutionselasticiteter i arbejdsudbuddet.

II: Mindre følsomhed mht. relativ velfærd i lediges arbejdsudbud.

III: Højere elasticiteter i løndannelsen på det primære arbejdsmarked.

IV: Lavere substitution mellem kortuddannet og ufaglært arbejdskraft.

b) Velfærd er opgjort som en sammenvæjning af forbrug og fritid. Ændringen i velfærd er beregnet som den ækvivalente variation i pct. af den disponible indkomst. Den ækvivalente variation angiver den eksogene indkomståndring, der ville give forbrugeren samme velfærdsændring som den betragtede skatteomlægning.

Mindre stigning i beskæftigelse hvis ledige reagerer mindre på økonomiske forhold

De ledige er i MODULA antaget at reagere på ændringer i den velfærd, der kan opnås som beskæftiget, i forhold til den der kan opnås som ledig. Graden, hvormed de reagerer på økonomiske incitament, er styret af en elasticitet, og det er undersøgt, hvilke effekter det har at halvere størrelsen af denne parameter. En reduktion i denne parameterværdi betyder, at forholdsvis færre ledige vælger at søge beskæftigelse som følge af beskæftigelsesfradragets indførelse. Derfor reduceres ledigheden mindre end i den oprindelige beregning, jf. søjle II i appendikstabel III.1. Samtidig betyder det mindre arbejdsudbud, at lønnen på det sekundære arbejdsmarked for kortuddannede og ufaglærte bliver højere. Dermed får disse to typer af beskæftigede en forholdsvis kraftig velfærdsgevinst, mens beskæftigelsen stiger noget mindre end i udgangsskønnet.

Gunstige effekter større hvis lønnen afhænger meget af skatter

Lønnen på det primære arbejdsmarked for hhv. højt- og kortuddannede samt ufaglærte bestemmes i MODULA af tre lønfunktioner, der bl.a. tilsiger, at lønnen afhænger positivt af dagpengeniveauet og gennemsnitsskatten, men negativt af marginals-katten. I den oprindelige beregning blev værdierne af de elasticiteter, der bestemmer sammenhængen mellem lønnen og disse variable, sat forholdsvis lavt i sammenligning med det, som findes i danske empiriske studier, jf. eksempelvis Hansen m.fl. (1996). Der er derfor udført en beregning, hvor elasticiteterne mht. (i) dagpengene er øget fra 0,30 til 0,60, (ii) gennemsnitsskatten hævet fra 0,50 til 0,80 og (iii) marginals-katten sænket fra -0,20 til -0,65. Disse ændringer øger de gunstige effekter af et beskæftigelsesfradrag betragteligt, jf. søjle III i appendikstabel III.1. Da beskæftigelsesfradraget reducerer gennemsnitsskatten, og dets finansiering øger marginals-katten, er det især de to elasticiteter vedrørende disse skattestørrelser, der påvirker resultatet. De ændrede parameterværdier fører således til en større umiddelbar reduktion i lønnen på de primære arbejdsmarkeder, hvilket fører til en betydeligt større beskæftigelsesstigning sammenlignet med den oprindelige beregning. Alle beskæftigede oplever som konsekvens af de mere gunstige effekter på arbejdsmarkedet en større velfærdsfremgang. Da beskæftigelsesfradraget samtidig bliver næsten selvfinansierende på lang sigt, og marginals-katten derfor kun skal hæves med 0,2 pct.point, bliver velfærdstabet mindre for de ledige og gruppen af øvrige.

Substitution mellem kortuddannede og ufaglærte ikke afgørende

En parameter, der tidligere har været genstand for en del diskussion, er graden, hvormed der kan substitueres mellem kortuddannet og ufaglært arbejdskraft i produktionen, jf. Bjørn og Høj (1994) og Clemmesen (1994). I MODULA er der i de oprindelige beregninger anvendt nogle forholdsvis høje substitutionselasticiteter, baseret på dansk empiri, jf. Risager (1992). Derfor er der foretaget en beregning, hvor substitutionselasticiteten mellem kortuddannet og ufaglært arbejdskraft er reduceret fra 1,21 til 0,50 i det konkurrenceudsatte erhverv og fra 1,96 til 0,70 i de to hjemmemarkedserhverv. Effekterne af denne ændring er yderst begrænset, jf. søjle IV i appendikstabel III.1. Det kan primært henføres til, at beskæftigelsesfradraget ikke i MODULA fører til store forskydninger i de relative timelønninger på det primære arbejdsmarked, og derfor er der ikke nogen grund til at skifte en type arbejdskraft ud med en anden i produktionen.