

# RESUME

Efterårsrapporten fra Det Økonomiske Råds formandskab indeholder denne gang tre kapitler:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Offentlige finanser
- Offentlige overførsler med fokus på kontanthjælp

Rapporten er udarbejdet af Det Økonomiske Råds formandskab til mødet i Det Økonomiske Råd den 7. oktober 2015. Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I slutningen af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer optrykt. I forhold til diskussionsoplægget, som blev diskuteret på rådsmødet, er der kun foretaget korrekturrettelser og andre mindre justeringer af teksten.

## Konjunkturvurdering

### **Fortsat fremgang i dansk økonomi**

De seneste års jævne fremgang i dansk økonomi fortsatte i første halvår 2015. Væksten er moderat, men dog lidt over niveauet for den strukturelle vækst, og har øget beskæftigelsen med ca. 50.000 personer siden sommeren 2013.

### **Risiko for vækst- opbremsning i international økonomi**

Vækstudsigterne for international økonomi er overordnet set positive, men de er blevet lidt svagere siden foråret. Risikoen for en mere udtalt opbremsning i global økonomi er steget, ikke mindst som følge af den forøgede usikkerhed om, hvorvidt kinesisk økonomi står overfor et mere markant fald i væksten. Den internationale økonomi understøttes dog af den lave oliepris og den lempelige pengepolitik i euroområdet og USA. Disse forhold ventes at bidrage til, at væksten i international økonomi tager til allerede næste år.

### **Behersket dansk vækst i år, men bedre udsigter næste år**

Der er udsigt til, at fremgangen i dansk økonomi vil fortsætte de kommende år, men de forværrede internationale vækstudsigter ventes at påvirke økonomien på kort sigt. Dansk eksport ventes således kun i mindre omfang at bidrage til væksten i år, og den private indenlandske efterspørgsel ventes

Resumeeet er færdigredigeret den 21. september 2015.

også kun at vokse behersket i 2015. Allerede næste år er der udsigt til, at både den private indenlandske efterspørgsel og eksporten bidrager mere til væksten i Danmark. Fremgangen understøttes af det fortsat lave renteniveau, men dæmpes af en mindre stramning af finanspolitikken.

**Forventning om vækst på godt 1½ pct. i år og godt 2 pct. næste år**

Samlet set skønnes BNP at vokse godt 1½ pct. i år, godt 2 pct. i 2016 og ca. 2¼ pct. i 2017. Det er moderate vækstrater, men over den strukturelle vækst. Prognosen indebærer derfor, at det negative output gap reduceres jævnt fra knap 4½ pct. i 2014 til ca. 2 pct. i 2017, jf. tabel A.

**Offentligt underskud lidt over 3 pct. af BNP i 2015 og 2016**

I prognosen udgør underskuddet på den offentlige saldo ca. 3,2 pct. af BNP i både 2015 og 2016. Dermed forventes underskuddene at ligge lidt over EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP i to år i træk. I 2017 ventes underskuddet at komme under 3 pct.-grænsen, og de offentlige finanser vurderes at være sunde på mellemlang og lang sigt. På den baggrund vurderes underskuddene på kort sigt ikke at være et alvorligt problem for de offentlige finanser, og det vurderes at være mest sandsynligt, at Danmark ikke kommer i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud, jf. kapitlet om offentlige finanser (kapitel II).

Tabel A Hovedtal i prognosen

	2014	2015	2016	2017	Gns. 2025 <sup>a)</sup>
BNP (realvækst i pct.)	1,1	1,6	2,1	2,3	2,1
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	2,1	2,2	2,7	2,7	2,5
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-4,4	-3,8	-2,9	-2,1	0,0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	25	26	33	35	23
Inflation (pct.)	0,7	1,0	1,6	1,8	1,8
Timeløn (pct.)	1,3	1,9	2,4	2,7	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,8	-3,2	-3,2	-2,0	0,8
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	0,6	0,3	0,2	0,3	0,8
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,1	2,0	2,4	2,7	2,3

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2017 til 2025. For output gap og offentlig saldo vises dog niveauet i 2025, og for beskæftigelsen vises den årlige ændring fra 2017 til 2025. Den strukturelle offentlige saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

**Fremskrivning til 2025**

I kapitel I præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi til 2025. I denne forudsættes i perioden efter 2017 at ske en fortsat gradvis lukning af output gap, så BNP når det strukturelle niveau kort efter 2020.

**Beskæftigelsen skønnes at stige knap 250.000 personer fra 2015 til 2025 ...**

I fremskrivningen stiger beskæftigelsen med knap 70.000 personer fra 2015 til 2017, og fra 2015 til 2025 stiger beskæftigelsen med ca. 250.000 personer. Fremgangen dækker over, at beskæftigelsen i 2015 vurderes at ligge knap 100.000 personer under det strukturelle niveau, og at det strukturelle niveau vurderes at vokse med ca. 150.000 personer frem mod 2025.

**... hovedsageligt som følge af en stigning i arbejdsstyrken**

Beskæftigelsesfremgangen ventes hovedsageligt at være drevet af en stigning i arbejdsstyrken. I 2015 vurderes arbejdsstyrken at være 70.000 personer under det strukturelle niveau, og det strukturelle niveau vurderes at vokse med ca. 150.000 personer frem mod 2025. Den resterende del af beskæftigelsesstigningen fra 2015 til 2025 skyldes et fald i ledigheden på ca. 30.000 personer, der primært er konjunkturtelt betinget. Forventningen om, at beskæftigelsen kan stige hovedsagligt som følge af en udvidelse af arbejdsstyrken understøttes af den seneste historiske udvikling.

**Aktuel økonomisk politik**

**Finanspolitisk stramning vurderes at være passende**

Den finanspolitiske stramning, som er lagt til grund for prognosen, vurderes at være passende. Vurderingen tager udgangspunkt i udviklingen i såvel faktisk som strukturel saldo samt output gap i konjunkturprognosen. Den finanspolitiske stramning, der ligger til grund for prognosen, indebærer, at finanspolitikken årligt reducerer væksten i BNP med mellem knap  $\frac{1}{4}$  og  $\frac{1}{2}$  pct.point, og at den strukturelle saldo gradvist forbedres. En sådan stramning vurderes at være rimeligt afstemt med den forventede konjunkturbedring og udviklingen i de offentlige finanser.

**Uhensigtsmæssigt at videreføre BoligJobordning**

BoligJobordning er blevet genindført i 2015 og planlægges at fortsætte i 2016 og 2017, men i en form, der understøtter grøn omstilling. Ordningen må opfattes som selektiv erhvervsstøtte, der i den nuværende situation er dårligt be-

grundet ud fra konjunkturmæssige hensyn – særligt da det er i bygge- og anlægssektoren, at risikoen for fremtidige flaskehalse synes at være størst. Der er heller ikke overbevisende argumenter for, at ordningen reducerer sort arbejde eller gør-det-selv-arbejde i et omfang, der gør den samfundsøkonomisk gavnlig.

**Skattestop er  
uhensigtsmæssigt**

Regeringen lægger op til at indføre et skatte- og byrdestop. Stoppet bidrager til større sikkerhed om husholdningernes og virksomhedernes skattebetalinger. Men det flytter usikkerheden til modtagerne og leverandørerne af den offentlige service i stedet, idet finanspolitiske stramninger alene kan ske på udgiftssiden. Skattestoppet forhindrer også samfundsgavnige, provenuneutrale skatteomlægninger. Endvidere betyder fastfrysningen af ejendomsværdiskatten, at en vigtig stabilisator for udviklingen på boligmarkedet er sat ud af kraft. Det skattestop, som regeringsgrundlaget lægger op til, vurderes derfor at være uhensigtsmæssigt.

**Udflytning  
af statslige  
arbejdspladser**

Regeringen ventes snarligt at fremlægge en strategi for udflytning af statslige arbejdspladser. Udflytningen kan bidrage til at ændre den geografiske fordeling af befolkningen og den økonomiske aktivitet. Der er imidlertid ikke stærke effektivitetsargumenter for at udflytte arbejdspladser til yderområder, og udflytning kan være forbundet med betydelige rekrutteringsvanskeligheder.

**Anbefaling:  
Omlæg PSO-  
afgiften til en  
indkomstskat**

Europa-Kommissionen har vurderet, at det danske PSO-system er konkurrenceforvridende, da det diskriminerer mod udenlandske producenter på elmarkedet. Formandskabet anbefaler at omlægge PSO-afgiften til en indkomstskat, da det vil mindske de samfundsøkonomiske omkostninger ved støtten til vedvarende energi.

**Regeringen  
ønsker en  
pensionsreform**

Regeringen har til hensigt at gennemføre en pensionsreform til foråret. Reformen skal gøre det mere attraktivt at spare op til egen pension og have fokus på den såkaldte restgruppe, der består af pensionister uden væsentlig pensionsopsparing. Et centralt problem består i, at det for nogle grupper på arbejdsmarkedet er forbundet med høje sammensatte marginalsatser at spare op til egen pension. Det skyldes, at egen

pensionsopsparing bliver modregnet i ældrecheck, pensions-tillæg og andre ydelser.

**Forslag om ændrede modregningsregler**

Formandskabet foreslog i *Dansk Økonomi, efterår 2013* at ændre modregningsreglerne, så pensionsindbetalinger foretaget de sidste fem år før pensionsalderen ikke bliver modregnet i pensionstillæg mv. Det indebærer en forøgelse af udgifterne til pensionstillæg og ældrecheck, men øger arbejdsudbuddet tilstrækkeligt til, at de offentlige finanser samlet set styrkes.

**Obligatorisk opsparing reelt eneste mulighed for at sikre privat pensionsopsparing til alle ...**

Ændrede modregningsregler er imidlertid ikke effektive i forhold til at sikre et indkomstgrundlag for gruppen af personer, der har tilbragt størsteparten af deres arbejdsdygtige år på overførselsindkomster. I *Dansk Økonomi, forår 2008* blev det foreslået at indføre en obligatorisk opsparing for selvstændige, lønmodtagere uden arbejdsmarkedspension og modtagere af offentlige overførselsindkomster. Opsparingen skulle finde sted på en pensionsordning med livsvarig udbetaling, og staten skulle finansiere hovedparten af opsparingen for overførselsmodtagerne.

**... og bør kombineres med ændringer i pensionstillægget**

Opsparingen skulle antage et niveau, der sikrer en livsvarig pensionsudbetaling på niveau med folkepensionstillægget mv., der til gengæld gradvist skulle afskaffes. Man kan dog også vælge en model, hvor man bevarer pensionstillægget. I så fald ville det være logisk at stramme modregningsreglerne, så ingen med en opsparing på niveau med det obligatoriske element, kan opnå tillægget.

**Forslaget er effektivt målrettet restgruppen**

En obligatorisk opsparingsordning vil effektivt reducere restgruppen, men i det tilfælde, at staten ikke betaler hele opsparingen for overførselsmodtagerne, vil denne gruppe set over et livsperspektiv tabe ved omlægningen. Ligeledes vil det reducere livsindkomsten hos grupper, der med de nuværende regler modtager ældrecheck og pensionstillæg, og som ikke kan forvente dette i fremtiden. En sådan omlægning bør naturligt ledsages af grundige analyser af fordelings- og arbejdsudbudskonsekvenserne.

**Reform af dagpengesystemet**

Regeringen lægger op til en reform af dagpengesystemet med afsæt i Dagpengekommisionens rapport, der ventes

offentliggjort i løbet af oktober måned. I *Dansk Økonomi, efterår 2014* betonedede formandskabet, at dagpengesystemets primære funktion er at forsikre beskæftigede mod indkomsttab i forbindelse med ledighed. Igennem en længere periode er systemets forsikringselement svækket ved, at dagpengeniveauet er faldet i forhold til lønnen.

**“Elitebilist-ordning” kan styrke dagpengesystemet ...**

Dagpengesystemets forsikringsaspekt kan styrkes væsentligt uden at gøre systemet væsentligt dyrere ved at indføre en såkaldt “elitebilist-ordning”. En sådan ordning indebærer, at ledige med en god beskæftigelseshistorik får en betydelig forøgelse af dagpengeydelsen i begyndelsen af en ledighedsperiode. Ordningen vurderes ikke at svække beskæftigelsesincitamentet væsentligt.

**... ligesom konjunkturafhængig dagpengelængde**

Dagpengesystemets forsikringsfunktion kan også styrkes ved at gøre dagpengeperiodens længde afhængig af konjunktursituationen, så dækningen øges, når antallet af ledige og jobusikkerheden er størst. Systemet kan indrettes, så det er neutralt for de offentlige finanser.

**Særreglen for genoptjening af dagpengeretten frarådes**

Et andet tiltag, der har været diskuteret intensivt den senere tid, er en mulig lempelse af genoptjeningskravet. Hvis genoptjeningskravet lempes, bør det ske i form af en generel lempelse, og ikke i form af en genindførelse af særreglen, der var i kraft inden dagpengereformen fra 2010. Særreglen indebar en vilkårlig forskelsbehandling af forskellige ledige og uheldige incitamentter som følge heraf.

### **Offentlige finanser til 2025**

**Overskud på den strukturelle saldo**

Et af de vigtigste pejlemærker i finanspolitikken er den strukturelle saldo. Formandskabet vurderer, at der er udsigt til et strukturelt overskud (beregnet efter budgetlovens metode) på omkring ¼ pct. af BNP i både 2015 og 2016. I henhold til nærværende prognose er der strukturelle overskud i hele perioden 2015-2025. Overskuddet på den strukturelle saldo afspejler, at stillingen på de offentlige finanser grundlæggende er sund. Skønnene for den strukturelle saldo i denne prognose afviger væsentligt fra regeringens vurdering. Regeringen skønner således strukturelle underskud,

der er over eller på ½ pct.-grænsen i 2015 og 2016, og også i årene efter 2016 ligger regeringens skøn for den strukturelle saldo under skønnene i nærværende prognose. Forskellen kan primært henføres til forskellige vurderinger af den strukturelle beskæftigelse.

### **Faktisk saldo lidt over grænsen i 2015 og 2016**

Et væsentligt opmærksomhedspunkt er, at der er udsigt til et underskud på den faktiske saldo på godt 3 pct. af BNP i både 2015 og 2016. Dermed er der udsigt til en lille overskridelse af underskudsgrænsen i Stabilitets- og Vækstpagten. En overskridelse af 3 pct.-grænsen er medbestemmende for, om EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud (EDP) sættes i gang.

### **Sunde offentlige finanser på lang sigt**

Flere forhold taler dog for, at Danmark ikke kommer i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud. For det første vurderes underskuddet allerede i 2017 at være bragt på afstand af 3 pct.-grænsen. For det andet er der overskud på den strukturelle saldo, og de seneste års reformer samt en normalisering af konjunktursituationen ventes at forbedre den offentlige saldo i de kommende år. På den baggrund vurderes det ikke at være et alvorligt problem for de offentlige finanser, at den faktiske saldo viser et underskud på lidt over 3 pct. af BNP i to år i træk.

### **Afgrænsning af udgiftslofter**

### **Undtagelser fra udgiftslofter bør begrundes**

Udgiftslofterne sætter en øvre grænse for de offentlige udgifter og betyder, at der foretages en prioritering mellem en bred vifte af udgifter under et fælles loft. Udgangspunktet for afgrænsningen er, at alle udgifter skal omfattes af lofterne. En undtagelse kan imidlertid begrundes, hvis udgiften udviser store udsving fra år til år, og udgiftsniveauet på kort sigt i høj grad er bestemt af forhold i udlandet eller af andre udefrakommende forhold.

### **Anbefaling: Tilskud til VE under lofter**

Europa-Kommissionen har vurderet, at det danske PSO-system er traktatstridigt. Systemet skal derfor ændres. En ændring bør indebære, at tilskuddene til vedvarende energi (VE) fremover opføres på finansloven under udgiftslofterne. På den ene side kan tilskuddene udvise betydelige udsving

fra år til år blandt andet som følge af vejrmæssige forhold i Danmark og vores nabolande. På den anden side er udgiftsniveauet i høj grad bestemt af den politisk besluttede støtte til VE, og stigninger i tilskudsniveauet har gennem en del år i høj grad være afledt af politiske beslutninger om VE-udbygning. Derfor bør tilskud til VE prioriteres indenfor den samlede ramme, der udstikkes med udgiftslofterne.

**EU-udgifter bør undtages for lofter**

Mens udgiftsniveauet til vedvarende energi grundlæggende må opfattes som et politisk valg, så er udsvingene for en række andre udgifter under udgiftslofterne mere afledt af udefrakommende forhold. Det gælder for eksempel udgifterne til EU, hvor ustabiliteten blandt andet skyldes, at udgiftsniveauet afhænger af BNI i Danmark relativt til andre EU-lande. Disse udgifter udviser stor ustabilitet og er i meget høj grad bestemt af forhold, som på kort sigt er udenfor Danmarks kontrol. De bør derfor undtages for udgiftslofter.

**Dokumentation når nye tiltag finansieres**

**Skelnen mellem skøn og tiltag vigtigt i budgetloven**

Budgetloven indebærer, at det strukturelle underskud ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget i august maksimalt må udgøre ½ pct. af BNP. Derefter må underskuddet godt komme til at overstige grænsen, hvis det skyldes, at ændrede skøn har forværret saldoen. Grænsen må derimod ikke overskrides, hvis det sker som følge af nye politiske tiltag. Den seneste vurdering af den strukturelle saldo fra regeringen viser en klar overskridelse af grænsen i både 2014 og 2015.

**Behov for definition af og oversigt over tiltag**

Det er i den sammenhæng et problem, at der ikke er en klar definition af et politisk tiltag. De offentlige investeringer er eksempelvis ad flere omgange blevet hævet i 2015. Det er uklart, hvorvidt dette afspejler politiske tiltag eller ændrede skøn, og det er også uklart, hvorvidt der er anvist finansiering. Finansministeriet bør derfor offentliggøre en oversigt over politiske tiltag gennemført i 2015 og deres konsekvenser for den strukturelle saldo. Det bør i den sammenhæng også dokumenteres, hvordan der regnes. Dokumenterede regneprincipper understøtter, at der både regnes på tiltag, som har positive og negative virkninger på de offentlige finanser.

### **Uklarhed om regneprincipper bag reform af refusionssystem**

Et aktuelt eksempel, hvor regneprincipperne ikke er klare, er reformen af den statslige refusion til kommunernes udgifter til indkomstoverførsler. Finansministeren har foreslået at hæve det statslige delloft for driftsudgifter med 600 mio. kr. fra 2018 som følge af adfærdsvirkninger fra reformen. Det er imidlertid ikke dokumenteret, hvordan reformens adfærdsvirkninger er beregnet.

### **Behov for klare regneprincipper, som understøtter, at der regnes symmetrisk**

Der bør være en samlet dokumentation, som understøtter, at der systematisk regnes beskæftigelsesvirkninger af ændringer i refusionssystemet samt udlignings- og tilskudsordninger fra staten til kommuner. Dette vil understøtte symmetrien, så udgiftslofterne også sættes ned, når ændringer i reglerne svækker beskæftigelsen. Der bør generelt skabes større klarhed omkring regneprincipperne for offentlige udgifter, herunder hvornår der regnes på adfærdsvirkninger.

## **Offentlige overførsler med fokus på kontanthjælp**

### **Antal offentligt forsørgede er steget markant siden 1960 ...**

Siden 1960 er antallet af offentligt forsørgede personer i den erhvervsaktive alder steget fra under 200.000 til omkring 800.000 i 2014. Denne stigning er sket samtidig med, at beskæftigelsen er steget næsten tilsvarende, og der er således ikke nogen entydig indikation af, at den store stigning i antallet af overførselsindkomstmodtagere er sket på bekostning af beskæftigelsen.

### **... men antallet er faldet de seneste tyve år**

Stigningen over hele perioden fra 1960 dækker over en kraftig stigning frem til midten af 1990'erne og et efterfølgende fald. Bag faldet de seneste 20 år ligger blandt andet en række reformer af orlovsordninger, efterløn, førtidspension og dagpenge. I 2014 var der på den baggrund næsten 200.000 færre personer i den erhvervsaktive alder, der modtog indkomsterstattende ydelser, end i midten af 1990'erne.

### **Stort fald i antal på dagpenge, men uændret antal på kontanthjælp**

Bag dette fald i antallet af personer på offentlig forsørgelse ligger især et fald i antallet, der modtager efterløn og dagpenge. Antallet af kontanthjælpsmodtagere er derimod stort set uændret i forhold til midten af 1990'erne. Antallet på kontanthjælp faldt ganske vist frem til krisen, der startede i 2007-8, men siden er antallet vokset til omkring 150.000

personer, hvilket nogenlunde svarer til niveauet i midten af 1990'erne.

**Udsigt til fald i antal offentligt forsørgede til omkring 700.000 personer i 2020**

Frem mod 2020 er der udsigt til et yderligere fald i antallet af personer på offentlig forsørgelse. I 2020 er det forventningen, at der vil være omkring 100.000 personer færre på offentlige overførsler. Af dette fald vurderes omkring halvdelen at kunne tilskrives den forventede normalisering af konjunktursituationen, mens den resterende del er udtryk for et underliggende, strukturelt fald, der primært skyldes effekterne af allerede vedtagne reformer. Samlet set er der udsigt til, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder på offentlig forsørgelse i 2020 kan være bragt ned til omkring 700.000 personer uden yderligere reformer.

**Overførsels-systemet udgør et sikkerhedsnet ...**

Offentlige indkomstoverførsler udgør en vigtig del af velfærdsstaten. De fungerer som et sikkerhedsnet i tilfælde af sociale begivenheder, der midlertidigt eller permanent fjerner indkomstgrundlaget, eksempelvis ved arbejdsløshed eller sygdom. Kontanthjælp er målrettet personer helt uden forsørgelsesgrundlag og udgør dermed samfundets laveste sikkerhedsnet.

**... og fungerer som forsikring ...**

Overførselssystemet, herunder kontanthjælpen, fungerer som en forsikring mod indkomstbortfald, hvilket øger velfærden både for dem, der bliver ramt, og for de personer, der kun sjældent eller måske aldrig får brug for forsikringen. Nøjagtigt som andre forsikringer bidrager overførselssystemet til en omfordeling fra dem, der er heldige, til dem, der er uheldige. Relativt generøse indkomstoverførsler er samtidig et vigtigt element i den såkaldte flexicurity model, der skaber grundlaget for et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked med en lav strukturel ledighed.

**... og det bidrager til flexicurity**

**Tab af og modregning i ydelser fungerer som en ekstra skat på arbejde**

Indretningen af de offentlige indkomstoverførsler påvirker imidlertid også den økonomiske gevinst ved at tage et job. Hvis en person, der i udgangspunktet modtager offentlige indkomstoverførsler, får beskæftigelse, nedtrappes eller bortfalder ydelser normalt. Dette bortfald af indkomstoverførslen virker som en skat og reducerer den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse. Derved bidrager de

offentlige indkomstoverførsler til at reducere det effektive arbejdsudbud.

**Forsørgere har den mindste gevinst ved arbejde**

Beregninger præsenteret i kapitel III viser, at den økonomiske gevinst ved at komme i arbejde for kontanthjælpsmodtagere er mindst for forsørgere, hvad enten de er enlige eller gifte. Årsagen er primært, at kontanthjælpen for forsørgere er højere end for personer uden børn. Derved mister de et større beløb, når de kommer i beskæftigelse. Effekten forstærkes af, at lavindkomstfamilier modtager tilskud til betalingen til daginstitutioner, og at dette tilskud aftrappes i takt med, at indkomsten stiger. En anden gruppe, der har en meget lav gevinst ved at arbejde, er ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp. Generelt har kontanthjælpsmodtagere, der bor til leje og modtager boligsikring, en mindre gevinst ved beskæftigelse end andre.

**En deltagelses-skat på 90 pct. svarer til en gevinst ved arbejde på 2.500 kr. pr. måned**

Den samlede effekt af direkte og indirekte skatter og konsekvensen af mistede overførsler, når man kommer i beskæftigelse, kan sammenfattes i den såkaldte deltagesskat. Beregninger på forskellige familietyper viser, at deltagesskatten kan være på over 90 pct. for kontanthjælpsmodtagere med børn. En deltagesskat på 90 pct. svarer til, at man har en gevinst i disponibel indkomst på omkring 2.500 kr. om måneden, hvis man overgår fra kontanthjælp til beskæftigelse med en løn på 130 kr. i timen. Det vurderes, at der er omkring 25.000 kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der har en deltagesskat på mindst 90 pct.; heraf er knap 6.000 job- eller uddannelsesparate.

**Gevinsten afhænger af lønnen**

Mange af de kontanthjælpsmodtagere, der kommer i arbejde, opnår en løn, der ligger klart over de laveste lønninger på arbejdsmarkedet. Jo højere løn, jo større er gevinsten ved at komme i arbejde, og jo mindre er deltagesskatten. Da personer med få kvalifikationer typisk vil komme i beskæftigelse til relativt lave lønninger, betyder det, at denne gruppe typisk står over de højeste deltagesskatter. Omkring 25 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der kommer i beskæftigelse, opnår en løn, der er under 130 kr. i timen.

**Det handler ikke kun om kortsigtet økonomisk gevinst**

Umiddelbart kan den kortsigtede økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse til eksempelvis en timeløn på 130 kr. forekomme begrænset. I et lidt bredere perspektiv vil gevinsten dog ofte være større. Et lavtlønnet job kan være springbræt til et bedre betalt job i fremtiden, og dermed kan gevinsten set i et livsindkomstperspektiv være væsentligt større end den umiddelbare gevinst. Samvær med kolleger og mindre stigmatisering kan være yderligere, ikke-økonomiske grunde til at foretrække beskæftigelse frem for offentlige overførsler. Hertil kommer, at regler om aktivering og rådighedskrav begrænser muligheden for og værdien af at fravælge beskæftigelse.

**Danmarks erhvervsfrekvens er høj – trods høj deltagelsesskat**

Selvom høje deltagelsesskatter alt andet lige trækker i retning af at reducere erhvervsdeltagelsen, er der ikke nogen entydig sammenhæng. I en international sammenligning er erhvervsdeltagelsen i Danmark således relativt høj, og dette er til trods for, at den danske deltagelsesskat er blandt de allerhøjeste. En høj deltagelsesskat vil typisk være et resultat af en veludbygget velfærdsstat, som i sig selv kan understøtte erhvervsdeltagelsen. Tilbud om børnepasning eller ældrepleje er eksempler på dette.

**Kontanthjælpsreform indebærer markant ydelsesreduktion for unge**

Der har igennem de senere år været adskillige eksempler på reformer, der har ændret reglerne for at modtage offentlige ydelser. Kontanthjælpsreformen fra 2014 er et af de seneste eksempler. Reformen indebærer primært en ydelsesreduktion for de 25-29-årige, sådan at ydelserne for job- og uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere under 30 år nu er væsentligt lavere end kontanthjælpen for dem, der er fyldt 30. Den præcise reduktion afhænger af de unges alder og øvrige karakteristika, men generelt er ydelsesreduktionerne størst for unge, der ikke er forsørgere, og for de hjemmeboende. Den gennemsnitlige reduktion for de berørte, dvs. job- og uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere, er omkring 45 pct. Reformen indebærer ikke ændringer af ydelsen til personer, der er fyldt 30 år, eller til unge under 30 år, der ikke vurderes at være job- eller uddannelsesparate.

**Analyse:  
Reform har øget  
beskæftigelsen  
blandt de unge  
med 1.600-2.600  
personer**

I kapitel III præsenteres en analyse af kontanthjælpsreformen. Analysen indikerer, at omkring 9 pct. af kontanthjælpsmodtagerne mellem 25 og 29 år har forladt kontanthjælpsystemet som følge af reformen. De fleste er påbegyndt en uddannelse, men beskæftigelsen for aldersgruppen er også steget. Det vurderes, at 1.600-2.600 personer 25-29-årige er kommet i beskæftigelse som følge af kontanthjælpsreformen.

**Tilsvarende  
ydelsesreduktion  
for dem over 30 år  
vurderes at kunne  
øge beskæftigelsen  
med yderligere  
3-5.000 personer**

Det er forbundet med betydelige usikkerhed at generalisere den præsenterede analyse af adfærden for de under 30-årige til andre aldersklasser. Under en række forsimplende antagelser vurderes det imidlertid, at en udbredelse af kontanthjælpsreformens ydelsesreduktioner til modtagere over 30 år vil kunne øge beskæftigelsen med 3-5.000 personer. Effekten er set i forhold til aldersgruppens størrelse mindre end effekten for de under 30-årige. Det skyldes blandt andet, at den gennemsnitlige ydelsesreduktion for de berørte vil være mindre end for de under 30-årige, og at der er en mindre andel af aldersgruppen, der er jobparate. Der er tale om en relativt grov beregning, men den illustrerer, at potentialet for at hæve beskæftigelsen for de over 30-årige kontanthjælpsmodtagere er begrænset, selv ved en betydelig ydelsesreduktion.

**Lavere ydelser  
har mange  
effekter**

Lavere ydelser har generelt to direkte samt en række indirekte konsekvenser. Den ene direkte effekt er, at de berørte personers indkomst reduceres, hvis de ikke ændrer adfærd. Det forringer deres velfærd og forøger indkomstforskellene i samfundet. Den anden umiddelbare effekt er, at lavere ydelser reducerer de offentlige udgifter, hvilket bidrager til en styrkelse af de offentlige finanser, selv uden adfærdsændringer.

**Lavere ydelser  
trækker i retning  
af større  
beskæftigelse**

En vigtig konsekvens af lavere ydelser er imidlertid også, at det påvirker adfærden. Dette skyldes, at gevinsten ved at komme og være i beskæftigelse ved en given løn øges, når ydelserne reduceres. Det trækker i retning af højere beskæftigelse, og for dem, der kommer i beskæftigelse, at indkomsten stiger.

**En afledt effekt er lavere lønninger**

En afledt effekt af lavere offentlige ydelser er også, at lønniveauet presses ned. I praksis lægger dagpenge og kontanthjælp en bund under lønniveauet på arbejdsmarkedet. Hvis ydelsesniveauet reduceres, vil det derfor trække i retning af at reducere de laveste lønninger. Det vil bidrage til, at flere med lave kvalifikationer kan komme i beskæftigelse, men de lavere lønninger vil trække i retning af en mere skæv indkomstfordeling og være til ugunst for dem, der i udgangspunktet er beskæftiget til lave lønninger.

**Lavere ydelser svækker forsikringsfunktionen**

På det mere principielle plan er en vigtig konsekvens af lavere ydelser, at det vil svække den forsikringsfunktion, der ligger i det sikkerhedsnet, der udspændes af overførselsystemet. Dette fører alt andet lige til et velfærdstab også for de personer, der i udgangspunktet ikke berøres direkte.

**Politisk valg – men potentialet formentlig begrænset**

Hvorvidt en højere beskæftigelse opnået ved lavere sociale ydelser er ønskeligt er i sidste ende en politisk afvejning mellem effektivitet, fordeling og forsikring. Selvom erfaringerne fra efterløns-, dagpenge- og kontanthjælpsreformerne viser, at økonomiske incitamenter virker, må det vurderes, at muligheden for at øge beskæftigelsen markant udelukkende gennem lavere ydelser på kontanthjælpsområdet er begrænset. Supplerende økonomiske instrumenter som beskæftigelsesfradrag og midlertidige jobpræmier kan formentlig bidrage, men disse instrumenter er ikke analyseret i kapitlet.