

VÆKST I VELSTAND PÅ 90 MIA. KR. VIA ARBEJDSMARKEDSREFORMER – KENDTE PRODUKTIVITETSREFORMERS POTENTIALE 15 MIA. KR.

25-08-2016

AF CHEFØKONOM MADS LUNDBY HANSEN (21 23 79 52)
OG CHEFKONSULENT JØRGEN SLOTH BJERRE HANSEN

RESUMÉ

I denne analyse er søgt samlet alle kendte reform-forslag, hvor der er beregnet en forventet velstandseffekt. Reformforslagene beløber sig til 100 mia. kr. i øget velstand. Reformen der øger arbejdsindsatsen (efterløn, folkepension, kontanthjælp, dagpenge, indslusningsløn og skat) løfter velstanden med 87 mia. kr., mens produktivitsforslagene øger velstanden med 13 mia. kr. (tilladelse af hypermarkeder, liberalisering af taxavæsenet og lavere selskabsskat). Når man ser på mulige tiltag med beregnede effekter, er der langt flere konkrete reformforslag til at øge velstanden gennem øget arbejdsindsats end gennem højere produktivitet. Konkrete reformforslag med beregnet effekt på produktiviteten er tæt på ikke-eksisterende, hvis man ser bort fra lavere selskabsskat. Analysen udfordrer tesen om, at "der ikke er meget at hente når man ser på arbejdsmarkedsreformer". Man bør ikke fjerne fokus fra øget produktivitet. Tværtimod anbefales nedsættelse af en permanent Produktivitetskommission, der skal fremlægge konkrete forslag, der øger produktiviteten og med en beregnet effekt på velstanden, hvor det er muligt.

Tabel 1. Reformen der øger velstanden – 2025-effekt

	Beskæftigelse	Velstand, mia. kr.
Arbejdsindsats		
- rettet mod deltagelseeffekt		
Stop for tilgang til efterløn i 2018	40.000	30
Fremrykning af forhøjelse af folkepensionsalder fra 2030 til 2025	26.000	15
Reduktion af dimittend-sats fra 13.000 kr. ned til 8.000 kr.	4.000	2
Reduktion af dagpengeperiode fra 2 til 1 år	22.300	10
Indslusningsløn	10.000	2
Kontanthjælp for 30-64 årige nedsættes til ungeniveau	4.000	1
- rettet mod timeeffekt		
Afskaffelse af topskat	8.300	8
Afskaffelse af registreringsafgift	10.300	13
Afskaffelse af loft over beskæftigelsesfradrag	6.000	6
Arbejdsindsats i alt	130.900	87
Produktivitet		
Hypermarkeder		1,0
Taxi-branchen		0,2
Nedsættelse af selskabsskat til 12 pct.	4.000	12
Produktivitet i alt	4.000	13,2
I alt	134.900	100

Anm. og kilde: Se bilag 1

I denne analyse er søgt samlet alle kendte reform-forslag, hvor der er beregnet en forventet effekt på velstand eller beskæftigelse. Reformforslagene beløber sig til 100 mia. kr. i øget velstand. Når man ser på mulige tiltag, er der langt flere konkrete reformforslag til at øge velstanden gennem øget arbejdsindsats end

gennem højere produktivitet. Konkrete reformforslag med beregnet effekt på produktiviteten er tæt på ikke-eksisterende, hvis man ser bort fra lavere selskabsskat.

I tabel 1 er der angivet reformer, der kan øge velstanden med i alt 100 mia. kr. i 2025¹. Af de anførte reformer øges velstanden gennem en øget arbejdsindsats svarende til 87 mia. kr., mens produktivetsforslagene øger velstanden med 13 mia. kr.

Tabel 1. Reforme der øger velstanden – 2025-effekt

	Beskæftigelse	Velstand, mia. kr.
Arbejdsindsats		
- rettet mod deltagelseeffekt		
Stop for tilgang til efterløn i 2018	40.000	30
Fremrykning af forhøjelse af folkepensionsalder fra 2030 til 2025	26.000	15
Reduktion af dimittend-sats fra 13.000 kr. ned til 8.000 kr.	4.000	2
Reduktion af dagpengeperiode fra 2 til 1 år	22.300	10
Indslusningsløn	10.000	2
Kontanthjælp for 30-64 årige nedsættes til ungeniveau	4.000	1
- rettet mod timeeffekt		
Afskaffelse af topskat	8.300	8
Afskaffelse af registreringsafgift	10.300	13
Afskaffelse af loft over beskæftigelsesfradrag	6.000	6
Arbejdsindsats i alt	130.900	87
Produktivitet		
Hypermarkeder		1,0
Taxi-branchen		0,2
Nedsættelse af selskabsskat til 12 pct.	4.000	12
Produktivitet i alt	4.000	13,2
I alt	134.900	100

Anm. og kilde: Se bilag 1

13 mia kr. i øget produktivitet

Ud af de 13 mia. kr. i øget produktivitet stammer de 12 mia. kr. fra nedsættelse af selskabsskatten med 10 pct.point til 12 pct., mens en fuld liberalisering af planloven (som vil tillade etablering af hypermarkeder) vil øge produktiviteten med 1 mia. kr. Liberalisering af taxibranchen kan ifølge Finansministeriet give i størrelsesordenen 0,2 mia. kr. i øget produktivitet². Det er bemærkelsesværdigt, at der foreligger så få konkrete forslag til produktivets-reformer med beregnet velstandseffekt. Det er også bemærkelsesværdigt, at når man ser på Produktivitetskommissionens anbefalinger er der efterfølgende kun foretaget en

¹ Der er generelt også udviklet bedre og mere præcise regnemetoder ift. at regne effekter på beskæftigelse ift. reformers effekt på produktiviteten. Det kan også indvirke på, at reformpotentialet er større ved øget arbejdsindsats.

² Derudover pegede Produktivitetskommissionen på følgende muligheder for deregulering: Apotekerloven liberaliseres, togdriften på flere regionale og intercity-jernbanelinjer sendes i udbud, ejerskabsrestriktioner fjernes (fx på advokatområdet og tandlæger)

effektberegning af de to ovennævnte forslag om liberalisering af taxibranchen og åbning for hypermarkeder. Disse to forslag vi i alt løfte velstanden med 1,2 mia. kr. svarende til at BNP løftes med 0,06 pct. Effektberegningen af lavere selskabsskat (som også blev anbefalet af Produktivitetskommissionen) var udarbejdet før Produktivitetskommissionens rapport.

Boks 1. Produktivitetskommissionen og effektberegninger

Produktivitetskommissionen konkluderede i deres slutrapport at, hvis alle deres forslag blev gennemført var det realistisk at det kunne øge BNP med 14 mia. kr. i 2020 gennem højere produktivitet i den private sektor. Denne effekt på 14 mia. kr. er dog blot et meget groft skøn for de mulige effekter. Produktivitetskommissionen har således IKKE foretaget konkrete effektberegninger af hvert af deres forslag. Hertil kommer, at Produktivitetskommissionen i en række tilfælde ikke angiver et konkret reformforslag. Det fremgår fx ikke af Produktivitetskommissionens rapport, hvor mange point de anbefaler at hhv selskabsskatten og topskatten nedsættes med.

87 mia. kr. i øget arbejdsindsats

Ud af de 87 mia. kr. i velstandsgevinst fra reformer, der øger arbejdsindsatsen, stammer 30 mia. kr fra stop for tilgang til efterløn i 2018. Hertil kommer 15 mia. kr. fra forhøjelse af folkepensionsalderen til 68 år i 2025, mens en reduktion af dagpengeperioden til 1 år kan øge BNP med 10 mia. kr. Indslusningsløn og en reduktion af dimittendsatsen til kontanthjælpsniveau øger hver BNP med 2 mia. kr. Nedsættelse af kontanthjælpen for 30-64 årige til niveauet for unge under 30 år øger BNP med 1 mia. kr. Hertil kommer en række skattelettelser, som primært er rettet mod et øget antal arbejdstimer for personer, der allerede er i beskæftigelse. Det drejer sig om afskaffelse af topskat (8 mia. kr.), afskaffelse af registreringsafgift (13 mia. kr.) samt afskaffelse af loftet over beskæftigelsesfradraget (6 mia. kr.)

Samlet kan forslagene øge beskæftigelsen med ca. 130.000 personer, jf. tabel 1.

Svært at komme uden om arbejdsmarkedsreformer og lavere selskabsskat, hvis velstanden skal øges

Hvis politikerne de kommende år ønsker at øge velstanden via reformer og samtidig ønsker at have en forventning om virkningen af reformerne, er det meget svært med den nuværende liste af gennemarbejdede reformforslag at nå dette alene ved reformer, der øger produktiviteten med mindre man reducerer selskabsskatten markant. Som det fremgår af tabel 1 vil en reduktion af selskabsskatten fra 22 til 12 pct. øge BNP med 12 mia. kr. eller 0,6 pct. Forslaget om tilladelse af hypermarkeder (de er i dag forbudt at opføre) er blevet afvist i det seneste forlig om planloven. Tilbage er der et forslag om liberalisering af taxibranchen der kan løfte BNP med 0,2 mia. kr. eller 0,01 pct.

Hvis Folketinget de kommende år ønsker at øge vækstpotentialet betydeligt, er det svært at komme uden om arbejdsmarkedsreformer. Som angivet er der kendte job-reformer der kan øge velstanden med knap 90 mia. kr. Det vil løfte den danske velstand med 4½ pct.

International sammenligning: Større potentiale ved øget arbejdsindsats end ved øget produktivitet

Danmark er et relativt velstående land med det 10. højeste velstandsniveau blandt 35 OECD-lande. Den relativt høje placering som nr. 10 skyldes imidlertid primært, at Danmark har den 9. højeste produktivitet, mens Danmark mht. arbejdsindsats er placeret som nr. 30 blandt 35 OECD-lande (dvs. 6. lavest). Dvs. også i en international sammenligning er der umiddelbart et større velstandspotentiale ved at løfte arbejdsindsatsen fremfor at øge produktiviteten.

Danmark har oplevet en meget lav vækst i produktiviteten siden 1995 som dokumenteret af Produktivitetskommissionen, og der er al mulig grund til også at gennemføre reformer, der løfter produktiviteten. Men det ændrer ikke på, at velstandspotentialet i forhold til andre lande umiddelbart er størst ved at øge arbejdsindsatsen.

Produktivitet kan og bør øges via reformer – ny Produktivitetskommission

Der er ingen tvivl om, at man via reformer kan – og bør – øge produktiviteten i Danmark markant. Udfordringen er imidlertid, at der er meget få konkrete forslag, hvor der er foretaget effektberegninger. CEPOS har udarbejdet en del sådanne forslag, hvor der er ikke er foretaget effektberegning. Det drejer sig bl.a. om omlægning af SU og reduktion i topskat for at fremme at unge vælger uddannelser med høj

produktivitet. Der er meget lidt tvivl om at et sådan forslag vil øge produktiviteten på langt sigt, men størrelsesordenen ved man ikke noget om. Herudover kan lave handelsbarrierer (fx nedsættelse af told) øge samhandlen med andre lande og derigennem øge produktiviteten. Et sådan forslag er svært at gennemføre, da det er EU der fastlægger tolden i EU-landene.

På den baggrund anbefales det, at der nedsættes en permanent Produktivitetskommissionen med henblik på at få udarbejdet konkrete policyforslag med beregning af forventet effekt på BNP, hvor det er muligt.

Flere offentlige midler til uddannelse og forskning løser ikke vækstproblemet

Typiske anføres det, at flere udgifter til uddannelse samt forskning og udvikling vil øge velstanden. Eksempelvis pegede Finans.dk's Økonomiske Panel på, at det bedste politiske forslag til at øge væksten var "Invester massivt i forskning, udvikling og uddannelse"³.

Der er ingen tvivl om, at et uddannelsessystem af høj kvalitet, som øger de studerendes humankapital, er en afgørende faktor for at have et højt produktivetsniveau. Der er imidlertid ikke noget der tyder på, at for få offentlige midler til uddannelse og forskning er årsag til den svage produktivetsvækst. Dermed er det heller ikke forventeligt, at tilførsel af flere midler vil øge produktiviteten væsentligt.

Tværtimod så anførte Produktivitetskommissionen, at *"Hovedkonklusionen... er, at problemerne i det danske uddannelsessystem primært handler om kvalitet, ikke om kvantitet. ... Danmark er det land i verden, der bruger den største andel af nationalproduktet på uddannelse, så problemet skyldes heller ikke manglende ressourcer. Derimod er der tegn på, at læringen hos elever og studerende halter, og at de kompetencer, mange opnår gennem uddannelse, ikke er direkte anvendelige på arbejdsmarkedet. Og det har bidraget til lavere produktivitet."*⁴

Danmark har de næsthøjeste offentlige udgifter til forskning blandt OECD-landene. I den sammenhæng peger Produktivitetskommissionen på at: *"I et internationalt perspektiv bruger både den danske stat og danske virksomheder forholdsvis mange ressourcer på forskning og udvikling, nemlig i alt omkring 3 pct. af BNP, svarende til EU's såkaldte Barcelona-målsætning... Det tyder på, at øgede offentlige bevillinger til forskning og udvikling ikke nødvendigvis vil løse det danske produktivetsproblem."*

Finansministeriet: For usikkert at skønne over BNP-effekter af øgede offentlige forskningsudgifter

Finansministeriet peger desuden i et nyt svar på, at velstandseffekterne af at øge de offentlige udgifter til forskning og udvikling er så usikre, at Finansministeriet ikke kan skønne over dem: *"Den betydelige usikkerhed gør det ikke muligt at skønne over strukturelle BNP-virkninger for Danmark af varigt at tilføre 2 mia. kr. ekstra til offentlig forskning."*⁵

BNP kan øges med 0,4 pct. af BNP i 2050 med bedre uddannelsesvalg

Finansministeriet har regnet på et scenarie, hvor de unge ændrer uddannelsesvalg så de i højere grad vælger uddannelser med en høj løn⁶. Det fremgår, at hvis optaget på den 1/3 af uddannelserne, der har den laveste produktivitet falder med 10 pct. og at optaget i stedet øges på den 1/3 af uddannelserne, der har den højeste produktivitet, vil BNP om 34 år – dvs. i 2050 – øges med 0,4 pct. af BNP. Det svarer til, at den gennemsnitlige årlige vækst øges med 0,01 pct. Dvs. at hvis scenariet indfries så vil den gennemsnitlige årlige vækst øges fra 1,27 pct. (ifølge Finansministeriet) til 1,28 pct. frem mod 2050.

Der skal gøres opmærksom på, at Finansministeriets scenarie **ikke** er et policy-forslag, men derimod hypotetiske beregninger. Der angives nemlig ikke, hvordan man opnår at unge vælger uddannelser med høj produktivitet. Der er grundlæggende to metoder: 1. Den centralistiske, hvor staten nedjusterer optaget for nogle uddannelser med lav produktivitet og øger optaget på uddannelser med højt produktivitet. 2. Man øger incitamentet til at tage uddannelser med høj produktivitet via lavere topskat, brugerbetaling, omlægning af SU mv. Udfordringen er her, at der ikke er et særligt godt kendskab til, hvordan unge påvirkes af disse instrumenter. Herunder i hvilket omfang personer, der ville have læst fx billedkunst i stedet vælger

³ Kilde: "Økonomer: Rød blok har de bedste vækstforslag", finans.dk, 31. marts 2016

⁴ Kilde: "Uddannelse og innovation", Produktivitetskommissionen, analyserapport 4, februar 2014

⁶ "Økonomisk analyse: Uddannelse og arbejdsmarkedet", Finansministeriet, januar 2016

uddannelser med høj produktivitet, når optaget på lavproduktive uddannelser nedjusteres, eller om de vælger et lavere uddannelsesniveau.

Bilag 1. Anmærkning og kilder til tabel 1

Anm.: Effekten af stop for tilgang til efterløn i 2018 er lavere på sigt. Omvendt er effekten af fremrykningen af forhøjelsen af folkepensionsalderen højere frem til 2050 ift. det viste i tabellen. Ca. 20 pct. af beskæftigelseseffekten fra en afskaffelse af registreringsafgiften stammer fra deltagelseeffekten. Der er kun medtaget reformer, hvor der eksplicit kan peges på politiske håndtag, og hvor der eksplicit er regnet på velstands- eller beskæftigelseseffekten.

Kilde: DREAM, svar på Finansudvalgets spørgsmål 150 af 6. februar 2014, De Økonomiske Råd, vismandsrapport Efterår 15, Dagpengekommissionen, svar på Skatteudvalgets spørgsmål 254 af 18. februar 2016, svar på Finansudvalgets spørgsmål 57 af 20. november 2012, svar på Skatteudvalgets spørgsmål 257 af 18. februar 2016, svar på Finansudvalgets spørgsmål 95 af 9. december 2015, svar på Finansudvalgets spørgsmål 178 af 3. marts 2016, svar på Skatteudvalgets spørgsmål 354 af 13. april 2016, svar på Finansudvalgets spørgsmål 22 af 17. oktober 2013 samt egne beregninger.