

VÆKST I VELFÆRDSSERVICE SOM I PERIODEN 2002-06 INDEBÆRER SKATTESTIGNING PÅ 115 MIA. KR.

DREAM-gruppen har for CEPOS regnet på forskellige scenarier for væksten i den offentlige velfærdsservice (udgifter til sundhed, pleje, omsorg mv.). Et scenarie forudsætter en vækst frem til 2030 i velfærdsservice på niveau med væksten i perioden i 2002-2006. Et andet scenarie fastholder de nuværende standarder frem til 2030. Dvs. standarden målt som udgift pr. bruger holdes konstant frem til 2030. I scenariet med velfærdsforbedringer, som i perioden 2002-2006, er finanspolitikken uholdbar svarende til, at der i dag skal ske en finanspolitisk stramning på knap 7 pct. af BNP (115 mia.kr.). Såfremt stramningen skal ske ved øget skat, svarer det til en skatteforhøjelse på 14 bundskattepoint. Dette vil reducere tilskyndelsen til at arbejde, og beskæftigelsen vil falde svarende til ca. 60.000 personer. I dette scenarie vil den offentlige beskæftigelse vokse med ca. 230.000 personer. Dette sker på bekostning af den private beskæftigelse. I scenariet med uændrede velfærdsstandarder er finanspolitikken holdbar. Faktisk er der i dag et råderum til lavere skat svarende til 0,4 pct. af BNP eller ca. 6 mia.kr. Dermed kan bundskatten sænkes med ¾ point eller topskatten kan sænkes med 5 point. Selvom det er finanspolitisk uholdbart er det sandsynligt, at danskerne i fremtiden vil efterspørge en bedre standard indenfor velfærdsservice. Håndtering af dette ved højere skat vil modarbejde politikernes målsætning om at øge arbejdsudbuddet og tiltrække dygtige udlændinge til det danske arbejdsmarked. I stedet bør fremgangen i velfærdsservice håndteres ved, at den nuværende offentlige sektor rationaliseres (udbud, privatisering, bedre arbejdstilrettelæggelse etc.). Det giver råderum til at øge standarden. Herudover bør alle forbedringer i forhold til den nuværende "standardpakke" finansieres ved brugerbetaling, og leverancen bør som udgangspunkt ske ved private leverandører. Det kan ske ved, at de nuværende arbejdsmarkedspensioner udbygges, så de udover pension også indeholder egenfinansiering af nutidig og fremtidig velfærdsservice.

DREAM-gruppen har for CEPOS regnet på forskellige scenarier for væksten i velfærdsservice. Velfærdsservice defineres som den individuelle del af det offentlige forbrug, dvs. den del (ca. ¾) af det offentlige forbrug, der går til individuel service (fx sundhed, pleje og uddannelse). Den kollektive del indeholder bl.a. centraladministrationen, forsvar og justitsvæsen. Ydelser, der umiddelbart ikke kan henføres til den enkelte bruger.

Nedenfor er angivet to scenarier for velfærdsservice og konsekvenserne for den finanspolitiske holdbarhed¹:

- 1) Velfærdsservice pr. bruger holdes konstant.
- 2) Velfærdsservice pr. bruger vokser i samme takt som i perioden 2002-2006².

Ved uændret velfærdsservice pr. bruger forstås, at det individuelle forbrug (i faste priser) pr. bruger holdes konstant. Med andre ord vil der være det samme antal sygeplejersker, læger, hjemmehjælpere etc. til rådighed for den enkelte bruger som i dag. Og lønningerne til det offentlige personale følger den generelle lønudvikling (som i dag). Herudover reguleres rammerne for varekøb med prisudviklingen. Forløbet indebærer endvidere, at det individuelle offentlige forbrug øges i takt med det demografiske træk (dvs. når der kommer flere brugere af velfærdsservice som følge af aldringen).

¹ Begge scenarier forudsættes at løbe til 2030. Herefter anvender DREAM standardantagelser.

² Dvs. fra 2001 til 2006. Det individuelle offentlige forbrug er vokset reelt med 1,9 pct. i perioden. Herfra fratrækkes 0,2 pct.point i demografisk træk (flere brugere), hvorved realvæksten pr. bruger udgør 1,6 pct. årligt

Nedenfor følger resultatet af beregningerne. Tabellen angiver, hvor meget de offentlige finanser skal strammes i dag, såfremt de offentlige finanser skal være holdbare på lang sigt (en holdbar finanspolitik vil opfylde, at fremtidige indtægter givet vedtagne regler for beskatning, offentlige overførsler og forbrug kan finansiere udgiftstrykket).

Tabel 1. Strammingsbehov for at sikre finanspolitisk holdbarhed

Udvikling i velfærdsservice	Pct. af BNP (pct.point i bundskat)
Uændret standard pr. bruger	-0,36 (-0,73)
Vækst i standarden pr. bruger som i perioden 2002-2006	6,73 (13,73)

Anm.: Holdbarhedsindikatoren er opgjort som den permanente forbedring af det primære offentlige budget i 2005. Det individuelle offentlige forbrug er vokset realt med 1,9 pct. i perioden 2002-2006. Herfra trækkes 0,2 pct.point i demografisk træk (flere brugere), hvorved realvæksten pr. bruger udgør 1,6 pct. årligt.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet, Skatteministeriet og egne beregninger.

Af tabel 1 fremgår det, at såfremt udgifterne til velfærdsservice pr. bruger skal vokse i samme tempo som i perioden 2002-2006, vil det bidrage til en uholdbar finanspolitik. I dette scenarie vil de offentlige finanser være uholdbare svarende til, at der i dag skal ske en finanspolitisk stramning på knap 7 pct. af BNP (115 mia. kr.³). Såfremt stramningen skal ske ved øget skat, svarer det til en skatteforhøjelse på 14 bundskattepoint. Det vil øge marginals-katten og dermed reducere arbejdsudbuddet svarende til ca. 60.000 personer⁴.

Såfremt politikerne i stedet vælger et scenarie med uændrede standarder, dvs. at udgifterne til velfærdsservice vokser i samme takt som antallet af brugere af den offentlige sektor, vil finanspolitikken være holdbar på lang sigt. Faktisk er der et råderum på ca. 0,4 pct. af BNP eller 6 mia.kr., som kan finansiere en lettelse i bund- eller kommuneskatten på $\frac{3}{4}$ pct.point. Eller en lettelse i topskatten på 5 pct.point.

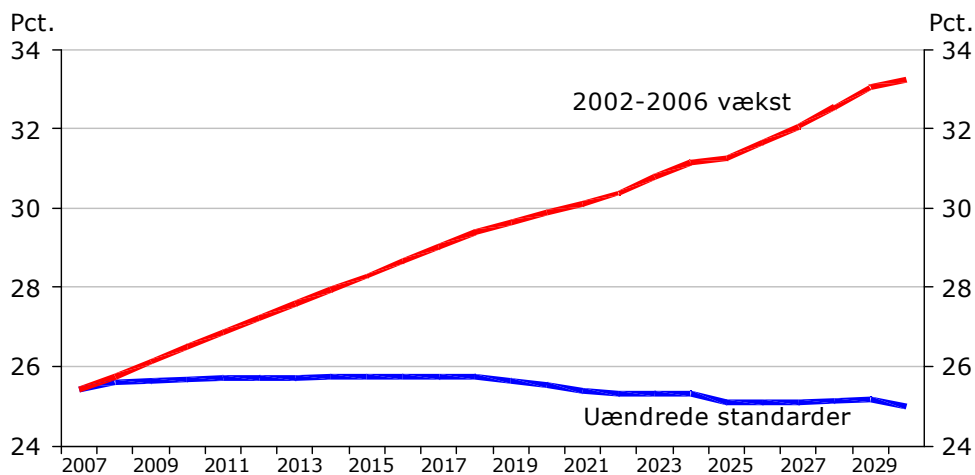
Scenariernes konsekvenser for størrelsen af den offentlige sektor

De to forløb har meget forskellige konsekvenser for den offentlige sektors andel af BNP. Som det ses nedenfor vil scenariet med uændret velfærdsservice indebære, at det offentlige forbrug som andel af BNP er nogenlunde konstant. Fremskrives derimod væksten i velfærdsservice i samme takt som i perioden 2002-2006, vokser det offentlige forbrugs andel af BNP fra godt 25 pct. af BNP til godt 33 pct. af BNP – en forøgelse på 8 pct. af BNP, jf. figur 1.

³ Udregnet på baggrund af Finansministeriets skøn for BNP i 2007 if. Økonomisk Redegørelse, maj 2007. Dette fald i beskæftigelsen vil bidrage til en forværring af holdbarheden, hvilket kræver nye finanspolitiske stramninger.

⁴ Beregnet ud fra antagelser om udbudselasticiteter i Fordeling og Incitament, Finansministeriet 2002. Ud over effekten på det kvantitative arbejdsudbud er der også en negativ effekt på det kvalitative arbejdsudbud.

Figur 1. Det offentlige forbrug i pct. af BNP i perioden fra 2007 til 2030 i forskellige scenarier

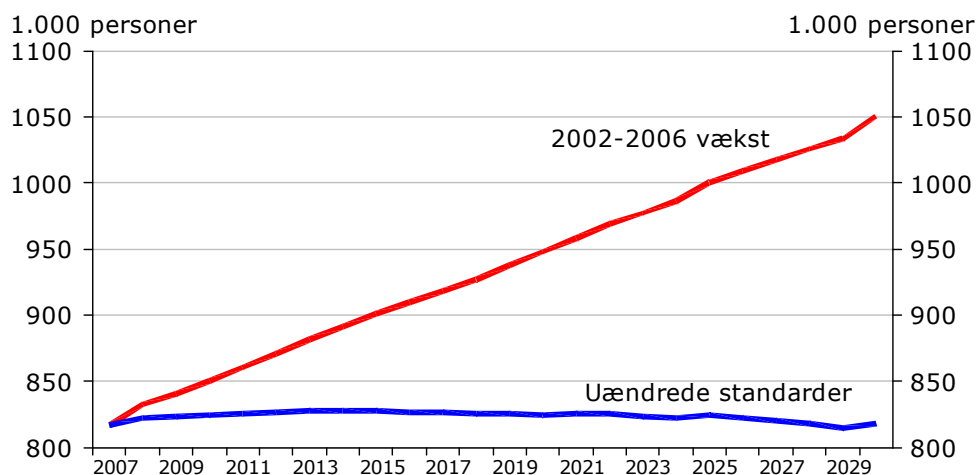


Kilde: DREAM og egne beregninger

230.000 ekstra offentligt ansatte i scenariet med vækst som i perioden 2002-2006

I nedenstående figur 2 er angivet udviklingen i den offentlige beskæftigelse i perioden fra 2007 til 2030. Det fremgår, at i scenariet med uændrede standarder er den offentlige beskæftigelse nogenlunde konstant, mens den offentlige beskæftigelse vokser med ca. 234.000 personer i scenariet med vækst i velfærdsservice som i perioden 2002-2006. Dermed vil den private beskæftigelse blive reduceret med ca. 214.000 personer sammenlignet med scenariet med uændrede standarder. Det følger af, at en stigning i det offentlige forbrug ikke øger arbejdsuddrevet. Derfor må en stigning i den offentlige beskæftigelse modsvares af et tilsvarende fald i den private beskæftigelse.

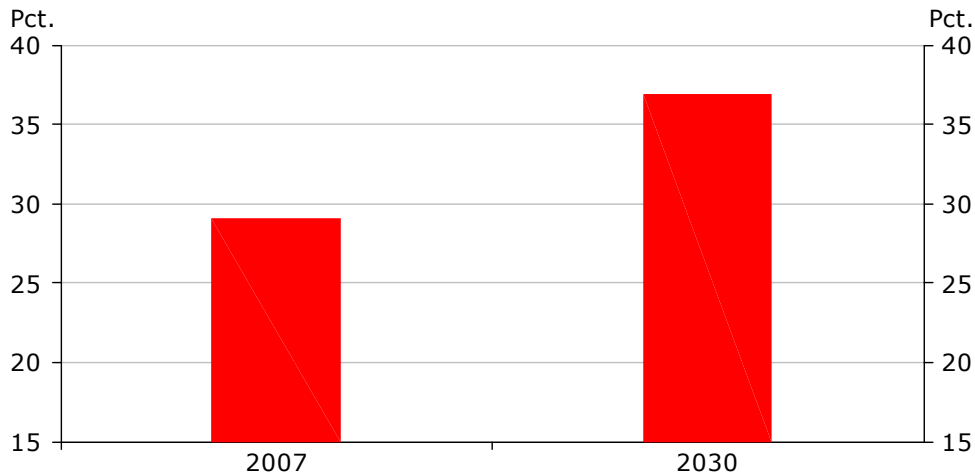
Figur 2. Antal offentligt beskæftigede i perioden fra 2007 til 2030 i forskellige scenarier



Kilde: DREAM, Finansministeriet og egne beregninger

Stigningen i den offentlige beskæftigelse sammenholdt med faldet i den private beskæftigelse medfører, at den offentlige beskæftigelses andel af den samlede beskæftigelse stiger fra 29 pct. i 2007 til 37 pct. i 2030. I scenariet med uændrede standarder er andelen stort set uændret.

Figur 3. Offentlig beskæftigelse som andel af den samlede beskæftigelse i scenariet med vækst som i perioden 2002-2006

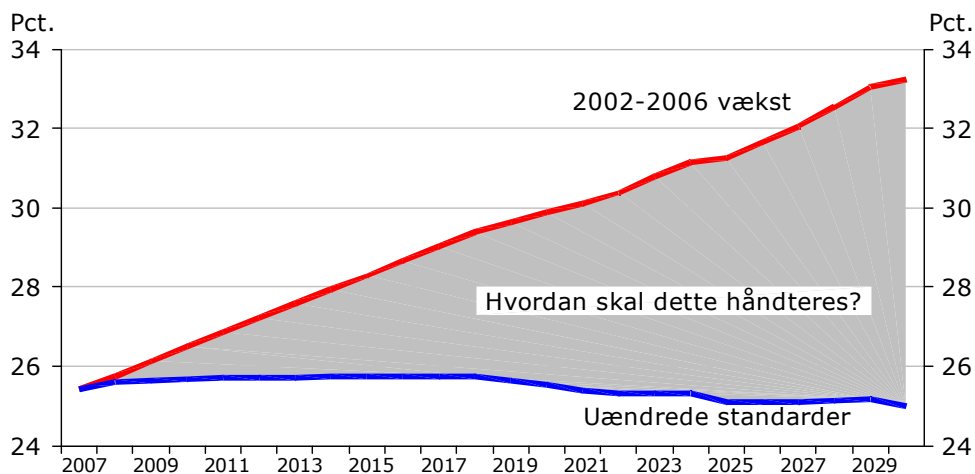


Kilde: DREAM, Finansministeriet og egne beregninger

Hvordan kan et løft i velfærdsstandarden finansieres?

Det fremgik ovenfor, at scenariet med vækst i velfærdsstandarden svarende til løftet i perioden 2002-2006 ikke er holdbart. Scenariet kræver en budgetforbedring på ca. 7 pct. af BNP. Umiddelbart forekommer det sandsynligt, at danskerne vil ønske en gradvis højere standard for velfærdsservice, uanset om det er finanspolitisk holdbart eller ej.

Figur 4. Det offentlige forbrug i pct. af BNP i perioden fra 2007 til 2030 i forskellige scenarier



Kilde: DREAM og egne beregninger

Erfaringsmæssigt vokser efterspørgslen efter velfærdsservice (sundhed, pleje, omsorg mv.) stærkere end indkomsten. Dermed vil velfærdsservice komme til at fylde en større andel af BNP. Og såfremt velfærdsservice bliver offentligt produceret og finansieret over skatterne, vil

det medføre en voksende offentlig sektor og højere skattetryk. En fremgang i standarden for velfærdsservice, svarende til løftet i perioden 2002-2006, kan håndteres på forskellig vis:

- 1) Højere skat. Såfremt velfærdsloftet skal finansieres med højere skat, kan en mulighed fx være højere bundskat eller kommune- og sundhedsbidrag. Kommunerne har en stor del af ansvaret for tilvejebringelse af velfærdsservice. Ud fra denne tankegang kan det synes logisk at lade kommunerne hæve kommuneskatten. Det er til dels hvad der er sket i perioden 1970-2001, hvor kommune- og amtsskat blev hævet fra ca. 15½ til 32½ pct. I så fald skal kommuneskatten hæves med 16 pct. point. Det vil indebære, at den øverste marginalskat hæves fra 63 til 78 pct., mens den laveste marginalskat hæves fra 43 til 58 pct. Den højere marginalskat på arbejde vil reducere tilskyndelsen til at arbejde. Det vil reducere arbejdsudbuddet⁵ svarende til ca. 70.000 personer⁶.
- 2) Rationaliseringer. Man kan søge at opnå rationaliseringsgevinster, således at man får mere kvalitet for pengene. Det kan ske ved bedre arbejdstilrettelæggelse og udnyttelse af stordriftsfordele ved sammenlægningen af kommunerne. Herudover kan kommunale opgaver bringes i udbud. Standardresultatet i internationale undersøgelser er, at private konkurrenceudsatte virksomheder er ca. 30 pct. mere effektive end offentlige producenter, jf. Christoffersen, Paldam & Würtz (2007)⁷. Det indikerer et effektiviseringspotentiale i den kommunale sektor ved udbud eller privatisering. Dermed frigøres ressourcer, der kan anvendes på andre områder. Såfremt kvaliteten skal øges (uden skattestigninger og brugerbetaling) i et omfang, så danskerne i 2030 har et serviceniveau svarende til scenariet med vækst som i perioden 2002-2006, skal der gennem rationaliseringer, udbud mv. leveres en produktivetsgevinst på 27 pct. eller ca. 1 pct. om året.
- 3) Brugerbetaling på *eksisterende* ydelser vil dels kunne bidrage med en budgetforbedring, dels vil der blive lagt en dæmper på efterspørgslen efter tidligere skattefinansierede ydelser. Implikationen heraf er en budgetforbedring, der kan anvendes til finansiering af standardløftet.
- 4) Standardforøgelser, der ligger *ud over* det nuværende velfærdsniveau, finansieres ved brugerbetaling. Brugerfinansieringen af velfærdsservicen kan f.eks. ske ved udbygning af de nuværende arbejdsmarkedspensioner således, at lønmodtagere fremover – udover pension – indbetaler bidrag til ekstra hjemmehjælp, sundhedsbehandling og øvrig omsorg. Leverancerne af velfærdsservice bør som udgangspunkt ske gennem private leverandører, jf. at private virksomheder på konkurrencemarkeder erfaringsmæssigt er 30 pct. mere effektive end offentlige producenter. På samme måde som arbejdsmarkedspensionerne indebar en delvis privatisering af folkepensionen, ville ovenstående kunne betyde en privatisering af det fremtidige velfærdsloft.

Finansieres standardforøgelser derimod med højere skatteprocenter, reduceres tilskyndelsen til at arbejde. Dermed reduceres beskæftigelsen, jf. scenarie 1. CEPOS anbefaler, at standardforhøjelser finansieres ved rationaliseringer i den offentlige sektor samt brugerbetaling. Leverancerne af velfærdsservice bør som udgangspunkt ske gennem private leverandører.

⁵ Beregnet ud fra antagelser om udbudselasticiteter i Fordeling og Incitament, Finansministeriet 2002.

⁶ Der ses bort fra, at øget velfærdsservice teoretisk kan ses som løntilskud og derfor kan give en modgående stigning i arbejdsudbuddet.

⁷ Henrik Christoffersen, Martin Paldam, Allan H. Würtz: Public Versus Private Production and Economies of Scale. Public Choice (2007), vol. 130, pp. 311-328.