

Dansk Økonomi Forår 2005

Konjunkturvurdering

Indkomstoverførsler
og
velfærdsstaten

Danish Economy • Spring 2005 • English summary

•
DET ØKONOMISKE RÅD

• •
FORMANDSKABET

Pris 140 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-49-3
ISSN 0904-7778

Sælges hos boghandlere
og i Sekretariatet, hvor den også fås i abonnement

Det Økonomiske Råd
Sekretariatet
Amaliegade 44
1256 København K

Tlf.: 33 13 51 28
Fax: 33 32 90 29
E-post: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk

Oplag 2200

Tryk: Salogruppen

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke.

Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen.

INDHOLD

Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering	21
	Indledning	21
	International baggrund	31
	Indenlandsk efterspørgsel	50
	Udenrigshandel og betalingsbalance	59
	Beskæftigelse, løn og priser	71
	De offentlige finanser	76
	Aktuel økonomisk politik	79
	Bilagstabeller	85
Kapitel II	Indkomstoverførsler	95
	Indkomstoverførsler til den erhvervsaktive aldersgruppe	95
	Velfærdsstaten og indkomstoverførsler	98
	Udviklingen i indkomstoverførsler	103
	Indkomstoverførslernes fordelingsvirkning	116
	Afslutning	126
Kapitel III	Aktiv socialpolitik og førtidspension	131
	Indledning	131
	Sygedagpenge	133
	Revalidering	149
	Fleksjob og ledighedsydelse	154
	Førtidspension	160
	Sammenfatning og anbefalinger	177
Kapitel IV	Efterløn	187
	Indledning	187
	Historisk overblik og aktuelle regler	191
	Karakteristik af efterlønsmodtagerne	202
	Samspillet mellem efterløn, overgangsydelse og førtidspension	213
	Effekter af efterlønsreformen	225
	Mulige ændringer af efterlønsordningen	236
	Anbefalinger	243

Kapitel V	Forsikringer, dagpenge og kontanthjælp	251
	Indledning	251
	Private og offentlige forsikringer	252
	Private tillægsforsikringer	259
	Samspillet mellem dagpenge- og kontanthjælpssystemet	263
	Omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet	273
	Sammenfatning og politikanbefalinger	280
Kapitel VI	Medborgerkonti	285
	Indledning	285
	Beskrivelse af medborgerkonti	287
	Overførsler i medborgerkontoen	293
	Beregnete virkninger af medborgerkonti uden adfærdsændringer	297
	Adfærdsvirkninger af medborgerkonti	302
	Særlige problemstillinger	309
	Sammenfatning og politikanbefalinger	311
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer	319
	English Summary	355

RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Indkomstoverførsler og velfærdsstaten, kapitel II-VI

Konjunkturvurdering

Opsvinget fortsætter...

Det igangværende opsving i dansk økonomi vurderes at fortsætte de næste par år, om end med aftagende styrke. Væksten i 2005 ventes således at blive ca. 2¼ pct., hvilket er lidt mindre end sidste år, men noget mere end under en normal konjunktursituation. Ledigheden vurderes på denne baggrund at falde til godt 160.000 personer i år. I 2006 skønnes væksten at blive knap 2 pct., og i 2007 forventes aktivitetsstigningen at aftage yderligere til omkring trendvækst. Ledigheden ventes at flade ud omkring 150.000 personer i 2007.

... og drives primært af den indenlandske efterspørgsel

Som det var tilfældet i 2004, forventes opsvinget i de kommende år primært at blive drevet af den indenlandske efterspørgsel. Eksporttrækket vil derimod blive beskedent som følge af den relativt lave vækst i nogle af Danmarks aftagerlande, især Tyskland, og et forventet fald i dollarens værdi.

Globale ubalancer

Der er en række usikkerhedsmomenter i den internationale økonomi, der bl.a. vedrører oliepriserne, renteutviklingen og problemerne med at skabe tilstrækkelig vækst i Europa og Japan. En særlig risiko for udviklingen i den internationale økonomi knytter sig til de globale ubalancer, der er opstået i kølvandet på det internationale opsving, og som tydeligst fremtræder i form af store underskud på den amerikanske betalingsbalance og det offentlige budget. Disse ubalancer skal ses i lyset af den ekspansive finans- og pengepolitik, der har været ført i USA i de senere år, og som bl.a. har bidraget til en kraftig vækst i forbruget. Kina har

Resumeet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

fastholdt en lav valutakurs over for dollar, hvilket har forværret den amerikanske handelsbalance, men samtidig har den kinesiske centralbanks opkøb af dollar bidraget til at finansiere det amerikanske betalingsbalanceunderskud.

Risiko for pludselig opbremsning

En genopretning af de amerikanske ubalancer vil med stor sandsynlighed indebære lavere vækst i USA eller et større fald i dollarens værdi. Hvorvidt dette vil ske gradvist eller mere abrupt, er imidlertid vanskeligt at vurdere. Et markant økonomisk tilbageslag i USA eller et hurtigt fald i dollarens værdi vil uden tvivl påvirke den økonomiske udvikling i resten af verden negativt.

Huspriser årsag til usikkerhed om udvikling i indenlandsk økonomi

Foruden de internationale forhold hersker der en vis usikkerhed omkring udviklingen i de danske huspriser, der er steget kraftigt de seneste ca. 10 år. Det er forbundet med betydelig usikkerhed at vurdere udviklingen i huspriserne. Et fald i kontantpriserne, f.eks. forårsaget af en markant rentestigning, vil påvirke det private forbrug og dermed den indenlandske efterspørgsel negativt. Det er i denne sammenhæng af betydning, at boligmarkedet de senere år er blevet mere følsomt over for ændringer i renten, idet de mange udestående lån med variabel rente indebærer større ydelser for et stort antal boligejere, hvis renten stiger. De nye muligheder for lån med renteloft begrænser dog følsomheden ved store rentestigninger.

Privat forbrug og investeringer bidrager til væksten

Det private forbrug i Danmark skønnes at stige med ca. 4 pct. i 2005 og bliver således en væsentlig drivkraft bag væksten i den indenlandske efterspørgsel. Den kraftige forbrugsvækst skyldes højere indkomster såvel som en større forbrugskvote, der er et resultat af en lavere ledighed og stigende huspriser. Foruden væksten i det private forbrug bidrager erhvervsinvesteringerne og boliginvesteringerne til den store indenlandske efterspørgsel i år.

Mindre overskud på betalingsbalancen

Den markante vækst i den indenlandske efterspørgsel i 2005 forventes at give anledning til en stor stigning i importen. På denne baggrund, og idet eksporten stiger relativt lidt, skønnes overskuddet på betalingsbalancen at falde fra 35 mia. kr. i 2004 til godt 25 mia. kr. i år. I 2006-07 skønnes et betalingsbalanceoverskud på 20-25 mia. kr.

**Beskæftigelses-
stigning i vente**

Skønt BNP-væksten blev på knap 2½ pct. sidste år, steg beskæftigelsen kun lidt. Beskæftigelsen ventes på baggrund af den pæne vækst sidste år og i år at stige betragteligt i 2005. Beskæftigelsen ventes også at stige i 2006, men skønnes at blive nogenlunde uændret i 2007.

**Og fald i
ledigheden**

Arbejdsstyrken antages at være stort set uændret i prognoseperioden, hvilket indebærer, at den stigende beskæftigelse afspejles i en aftagende ledighed i 2005-07. Ledigheden ventes at falde med ca. 15.000 personer i år til et niveau omkring 155.000 ved udgangen af 2005, hvorefter ledighedsfaldet bliver mindre. Antallet af arbejdsløse forventes at være ca. 150.000 personer i 2007.

**Relativt lille
inflation de
kommende år**

Forbrugerpriserne ventes at stige med ca. 1¾ pct. i år. En antagelse om et fald i olieprisen og en styrkelse af kronen medfører en svag stigning i importpriserne, som kanaliseres over i forbrugerpriserne. Inflationen bliver dermed relativt lille trods forventninger om lønstigninger på ca. 3½ pct. Også i 2006-07 medfører små stigninger i importpriserne, at inflationen bliver relativt lav, skønt økonomien kommer tæt på kapacitetsgrænsen.

Prognosens hovedtal

	2003	2004	2005	2006	2007
BNP-vækst (pct.)	0,7	2,4	2,2	1,8	1,7
Offentlig saldo (mia. kr.)	15	34	36	34	34
Betalingsbalance (mia. kr.)	46	36	27	23	22
Ledighed (1.000 pers.)	171	176	161	152	149
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-21	2	17	9	0
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,2	3,0	3,6	3,7	3,6
Inflation (pct.)	1,8	1,1	1,7	1,6	1,4

Anm.: Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

Aktuel økonomisk politik

Godt tidspunkt for reformer

De kommende år er et gunstigt tidspunkt for at gennemføre reformer, da dansk økonomi befinder sig i en opgangskonjunktur. Reforme, der sigter mod at øge arbejdsudbuddet, f.eks. gennem bedre integration af indvandrere og senere tilbagetrækning, vil nemmere kunne gennemføres, når ledigheden er lav. Tyskland er et eksempel på, hvor svært det er at implementere større reformer i en situation med høj arbejdsløshed.

Fokus på de langsigtede udfordringer

Den demografiske udvikling indebærer i de kommende årtier en øget belastning af de offentlige finanser, og dette bør der allerede i disse år tages hensyn til i den økonomiske politik. Denne erkendelse ligger bl.a. bag regeringens 2010-plan, der opstiller mål for den økonomiske udvikling på mellemlang sigt. Det er positivt, at regeringsgrundlaget indeholder nogle anvisninger på instrumenter, der skal bruges til at øge beskæftigelsen og nå beskæftigelsesmålet i 2010-planen, og at regeringen har fremlagt en konkret plan for at forbedre integrationen og for at få flere flygtninge og indvandrere i arbejde. Med mindre, der tages yderligere konkrete initiativer, er det dog ikke sandsynligt, at den tilsigtede varige stigning i beskæftigelsen på 60.000 personer i forhold til 2003 kan nås.

Ny 2015-plan

Der er derfor behov for at overveje yderligere tiltag, der kan øge beskæftigelsen. Det vil ikke være realistisk eller hensigtsmæssigt at sikre finanspolitisk holdbarhed alene gennem en såkaldt opsparingsstrategi baseret på store offentlige overskud. Samtidig med overvejelser af nye tiltag vil det være naturligt at se længere frem og opstille nye mellemfristede mål, der rækker frem til f.eks. 2015. Med en længere tidshorisont vil det være muligt at medtage effekterne af reformer, som det vil tage nogen tid at indføre (både at annoncere og iværksætte), f.eks. vedrørende tilbagetrækning. Analyserne i kapitlerne II-VI i denne rapport peger på nye modeller for indretningen af velfærdsstaten. Der er behov for sådanne reformer, da den nuværende udgave af den danske model vil komme under stigende pres.

Forslag til reformer i vente

Andre overvejelser kan også indgå i udarbejdelsen af en ny økonomisk plan, ikke mindst Velfærdskommissionens anbefalinger, når de foreligger sidst på året. Inspiration til, hvordan presset på arbejdsmarkedet bedst imødegås, kan også komme fra øvrige udredninger, herunder fra tænketanken Fremtidens Vækst og Globaliseringsrådet. Problemet med udflytning af arbejdspladser er forholdsvis begrænset i forhold til det store antal job, der hvert år oprettes og nedlægges, men globaliseringens konsekvenser bør naturligvis have opmærksomhed. Især er det relevant at se på forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft, uanset om ændringerne skyldes globalisering eller andre forhold, såsom den teknologiske udvikling. I den forbindelse vil det bl.a. være nærliggende at se på de konklusioner, som kommissionsarbejdet om livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet når frem til.

Ingen konflikt mellem det korte og lange sigt

Opsvinget i dansk økonomi betyder, at der ikke er en aktuel konflikt mellem de kortsigtede og langsigtede hensyn i finanspolitikken. I en situation, hvor dansk økonomi er nær kapacitetsgrænsen, bør finanspolitikken ikke bidrage til øget aktivitet, og der er god grund til at være opmærksom på stramhedsgraden i finanspolitikken. De store overskud på det offentlige budget bør fastholdes med henblik på nedbringelse af den offentlige gæld. Historisk har det været svært helt at leve op til de ambitiøse mål for begrænset vækst i det offentlige forbrug, og de offentlige budgetter er blevet overskredet. Udfordringerne bliver ikke mindre, når kommuner med forskelligt skatte- og udgiftsniveau lægges sammen i 2007, da der er en risiko for, at kommuner med et højt udgiftsniveau bliver retningsgivende i de nye sammenlagte kommuner.

SP bør afskaffes

De automatiske ændringer i det offentlige budget vil i de fleste tilfælde være tilstrækkelige til at afdæmpe konjunktursving, og det vurderes også at være tilfældet i den aktuelle konjunktursituation. På den baggrund er det ikke relevant at genindføre den særlige pensionsordning (SP), der oprindeligt blev indført for at dæmpe forbruget, og som i forbindelse med forårspakken blev suspenderet i 2004-05 med det formål at stimulere forbruget. Suspension og genintroduktion af SP er et meget usikkert konjunkturpolitisk

instrument. Virkningen beror på, at tvungen opsparing ikke eller kun vanskeligt kan modsvares af mindre opsparing i øvrigt og rammer dermed primært personer, der er kreditrationerede. Hertil kommer de sædvanlige argumenter imod forsøg på at finjustere udviklingen i efterspørgslen. Disse forhold taler for at afskaffe SP, medmindre der er særlige argumenter for, at der er brug for en ordning, der skal styrke opsparingen. Det er vanskeligt at se, hvilken rolle SP i den forbindelse kan spille som supplement til de øvrige eksisterende pensionsordninger.

Offentlige investeringer et bedre instrument til at regulere konjunkturterne

Skulle der på et tidspunkt vise sig et behov for et finanspolitisk indgreb af hensyn til konjunkturudviklingen, vil fremrykning eller udskydelse af offentlige investeringer være det mest oplagte instrument at bruge til at påvirke konjunkturudviklingen, ikke mindst i en situation hvor skattestoppet begrænser instrumenterne på indtægtsiden. Aktivitetsvirkningen af ændringer i de offentlige investeringer er også mere umiddelbar, da de direkte påvirker efterspørgslen. Det er dog ikke uproblematisk at bruge de offentlige investeringer som konjunkturregulator, da investeringerne også skal tilgodese strukturpolitiske hensyn. Det vil være hensigtsmæssigt at have en detaljeret offentlig investeringsplan, der giver en oversigt over, hvilke offentlige investeringer der i særlig grad egner sig til at blive fremrykket eller udskudt, når konjunkturpolitiske hensyn tilsiger det.

Høj oliepris bør ikke føre til afgiftsnedsættelser

Den aktuelt høje oliepris er blevet nævnt som en faktor, der kan true opsvinget, idet høje energipriser forringer forbrugernes købekraft og øger produktionsomkostningerne. De høje energipriser bør dog ikke give anledning til at sætte energiafgifterne ned. Energiafgifterne afspejler bl.a. de miljømæssige skadevirkninger, som typisk ikke bliver mindre af højere energipriser. I det omfang de høje energipriser er varige, bør der tages hensyn til dette forhold i produktionen, således at der anvendes relativt mindre energi. Nedsættes energiafgifterne generelt på verdensplan, vil OPEC-landene i øvrigt have en tilskyndelse til at holde prisen på olie på et højt niveau, da de ved, at det kun har en lille efterspørgselsvirkning.

Målretning af forskningsmidler

Der er en stigende fokus på forskning som kilde til produktivitetforbedringer og dermed som middel til at sikre et højt velstandsniveau. Den særlige interesse for anvendt forskning, der kan fremme innovationer og forskningens anvendelighed i produktionen, har vist sig ved en reorganisering af det danske forskningsrådssystem med oprettelse af Det Strategiske Forskningsråd og med vedtagelsen af Lov om Højteknologifonden. Begge organers formål er at styrke vækst og beskæftigelse gennem forskning og innovation ved et styrket samarbejde mellem danske virksomheder og offentlige danske forskningsinstitutioner. En målretning af offentlige forskningsmidler, der i større eller mindre omfang gives som støtte til enkelte virksomheder, grupper af virksomheder eller bestemte sektorer, bør imidlertid ske med forsigtighed og afvejes mod fordelene ved at anvende offentlige forskningsmidler til grundlagsskabende forskning. Det er således forbundet med risici at forøge den mere snævre erhvervsrettede forskning på bekostning af universiteternes grundforskning. Hertil kommer, at det er meget vigtigt at koordinere Det Strategiske Forskningsråds og Højteknologifondens aktiviteter, hvis det vælges at opretholde dem begge som selvstændige indgange for offentlig medfinansiering af erhvervsrettet forskning.

Risiko for selektiv erhvervsstøtte

For at sikre, at offentlig medfinansiering af anvendelsesorienteret strategisk forskning og udviklingsarbejde giver et højt samfundsøkonomisk afkast og ikke i stort omfang fortrænger privat forskning og udviklingsarbejde, er det vigtigt, at der er en høj grad af privat medfinansiering. Hvis dette ikke sker, er der risiko for selektiv erhvervsstøtte. Den private medfinansiering skal være større, jo mindre forskningen må formodes at blive tilgængelig for andre potentielle brugere. Dvs. jo hurtigere spredning og jo større virkninger forskningsresultaterne kan forventes at få for andre virksomheders vidensopbygning og produktivitet, jo større offentlig medfinansiering kan begrundes.

Problematisk at udvælge indsatsområder

En anden central udfordring i forbindelse med anvendelse af offentlige forskningsmidler som medfinansiering til anvendelsesorienteret og kommercialiserbar forskning er udvælgelse af perspektivrige indsatsområder med et stort erhvervmæssigt potentiale. Der findes ingen sikre metoder til fra centralt hold at udpege de rigtige indsatsområder. Derfor er det nødvendigt med et aktivt samspil mellem offentlige forskningsinstitutioner og aftagerne af den offentlige strategiske forskning, dvs. erhvervslivet. Det er vigtigt, at udvælgelsen af indsatsområder sker ved, at erhvervslivets prioriteringer viser sig ved stor interesse for at medfinansiere forskningen inden for indsatsområderne for at sikre, at de offentlige forskningsmidler bidrager til en reel forøgelse af den samlede forskningsindsats med stor og hurtig spredningseffekt på områder med erhvervmæssigt potentiale. Dette tilsiger også, at de prioriterede indsatsområder er brede, og at resultaterne gøres tilgængelige for en bred kreds, samtidig med at det sikres, at forskningens kvalitet lever op til internationale standarder. Hvis disse retningslinjer ikke følges, bør offentlige forskningsmidler ikke anvendes. Værdien af den offentligt finansierede forskningsindsats skal måles ved produktivitetsstigninger generelt i samfundet, som afspejler spredningseffekten, og ikke snævert ved en enkelt virksomheds eller sektors succes i form af eksempelvis beskæftigelse eller eksport.

Retningslinjer for offentlig medfinansiering

Demografien og globaliseringen er en udfordring

Indkomstoverførsler og velfærdsstaten

Den danske velfærdsstat er under pres. Udfordringerne kommer både fra den demografiske udvikling og globaliseringen. Den demografiske udvikling indebærer en stigning i de offentlige udgifter frem mod 2040, fordi der bliver flere modtagere af indkomstoverførsler og færre i arbejdsstyrken. Samtidig lægger den stigende globalisering pres på skatte-kilderne og øger dermed omkostningerne ved det høje skatetryk.

Flere får overførsler

Der er sket en betydelig stigning i udgifterne til indkomstoverførsler til personer i den erhvervsaktive alder i de sidste 40 år, hvilket både skyldes flere personer i aldersgruppen, og at en større andel modtager indkomsterstøttede ydelser. Ikke mindst efterlønsordningen har medvirket til stigningen

i antallet af overførselsmodtagere. Arbejdsmarkedspolitikken har bidraget til faldet i ledigheden igennem 1990'erne og har reduceret de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet. Faldet i ledigheden er også kommet de langtidsledige til gode. Derimod er det ikke lykkedes at få nedbragt den gruppe, der er længst væk fra arbejdsmarkedet; det vil sige personer på revalidering, langvarige sygedagpenge og langvarig kontanthjælp.

Betydelig omfordeling via indkomstoverførsler

Et væsentligt formål med indkomstoverførslerne er at omfordele indkomst mellem rige og fattige. Overførslerne bidrager da også til, at vi har en betydeligt mere lige fordeling af årlige disponible indkomster end af markedsindkomsterne. Beregningerne i kapitel II viser imidlertid, at der er stor forskel på, hvor meget de enkelte ydelser bidrager til omfordelingen. Førtdispension er eksempelvis meget omfordelende, mens efterlønnen ikke bidrager nævneværdigt til omfordelingen af indkomsterne.

Omfordeling i forhold til livsindkomster

Den omfordelende virkning af indkomstoverførslerne er væsentligt mindre, når der ses på omfordelingen mellem fattige og rige i et livsperspektiv. Det skyldes, at en del af indkomstoverførslerne udbetales til personer, der midlertidigt har lave årsindkomster, men ellers relativt høje livsindkomster. Hvis beskatningen og indkomstoverførslerne til den enkelte kunne tage udgangspunkt i livsindkomsten i stedet for årsindkomsten, ville det muliggøre en sænkning af skatterne. Rapporten indeholder i kapitel VI en diskussion af mulighederne for i højere grad at basere fordelingspolitikken på livsindkomster frem for årsindkomster.

En af mulighederne for at sikre en holdbar udvikling for den danske velfærdsstat er at øge antallet af personer i beskæftigelse. En sådan beskæftigelsesstigning kan komme fra en reduktion i antallet af modtagere af indkomstoverførsler, og der er derfor god grund til at analysere de enkelte ordninger og samspillet mellem dem nærmere.

Aktiv socialpolitik og førtidspension

Få forbedringer blandt gruppen med svag tilknytning til arbejdsmarkedet

Antallet af personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet er steget kraftigt de seneste 30 år, og gruppen er ikke reduceret i takt med de forbedrede konjunkturer i sidste halvdel af 1990'erne. Det er uheldigt, da svag tilknytning til arbejdsmarkedet øger risikoen for førtidig pensionering. I kapitel III analyseres førtidspensionsordningen og de ordninger, som ofte er en vej ind i førtidspension.

Langvarigt sygefravær øger risiko for førtidspension

Sygefravær er ikke i sig selv udtryk for en svag placering på arbejdsmarkedet, men langvarigt sygefravær øger risikoen for førtidspensionering. Det samlede sygefravær skønnes at udgøre omkring 5 pct. af arbejdsstyrken og er dermed på niveau med den generelle arbejdsløshed. Internationalt har Danmark et højt kort sygefravær. Det kan bl.a. hænge sammen med adgangen til løn under sygdom.

Flere forklaringer på de stigende udgifter til sygedagpenge

De senere år er udgifterne til sygedagpenge steget betydeligt. En del af stigningen skyldes imidlertid, at offentlige arbejdsgivere har fået adgang til dagpengerefusion efter samme regler som private arbejdsgivere. På baggrund af en analyse af sammenhængen mellem antallet af sygedagpengemodtagere og ændringer i regler og konjunkturer vurderes det, at omkring halvdelen af stigningen de senere år kan henføres til dette forhold. Der er endvidere tendens til, at sygefraværet stiger i opgangskonjunkturer.

Kraftig stigning i fleksjob...

Antallet af fleksjob er steget kraftigt de senere år. Det er til dels en tilsigtet konsekvens af ændringer i forbindelse med flere omlægnings af førtidspensionen. Antallet af fleksjob er imidlertid steget noget mere end reduktionen i tilgangen til førtidspension. En stigning på kort sigt i det samlede antal personer med fleksjob og førtidspension kan være hensigtsmæssig i det omfang, fleksjobordningen mindsker tilgangen til førtidspension på lidt længere sigt. Analyserne i kapitlet peger imidlertid på, at det i et vist omfang er andre grupper end dem med stor risiko for førtidspension, der ansættes i fleksjob. Endvidere indebærer ordningen, som andre løntilskudsordninger, risiko for fortrængning af ustøttet beskæftigelse.

... med risiko for fortrængning af ustøttet beskæftigelse

**Førtidspension
bevilges i dag, når
andre muligheder
er udtømte**

Efter førtidspensionsreformen i midten af 1980'erne steg antallet af førtidspensionister, men i de senere år er antallet faldet lidt. Det kan blandt andet henføres til en skærpelse af tilgangskriterierne i forbindelse med flere omlægninger de senere år. I kapitlet analyseres bl.a. virkningen af ændringerne som led i socialreformen i 1998. Analysen viser, at tilgangen til førtidspension er faldet med op mod 10.000 personer om året. Det er derimod endnu for tidligt at give en detaljeret vurdering af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2003, da der ikke foreligger tilgængelige registerdata. Tilgangen til ordningen synes dog at være på nogenlunde samme niveau som før reformen.

**Vejen ind i
førtidspension**

I kapitlet beskrives endvidere de typiske veje ind i førtidspension. Omkring tre fjerdedele af nye førtidspensionister har modtaget kontanthjælp eller sygedagpenge inden overgangen til førtidspension, mens omkring 10 procent overgår direkte fra beskæftigelse eller anden selvforsørgelse.

**Vanskeligt at
påvirke fraværet
med økonomiske
incitamenter**

Som følge af løn under sygdom er det vanskeligt via lovgivningen at påvirke sygefraværet ved hjælp af økonomiske incitamenter. I stedet kan sygefraværet søges påvirket gennem administrative regler, herunder krav til kommunernes opfølgingsindsats og krav om dokumentation af sygdom med lægeerklæringer. Regeringen har fremsat et lovforslag, der bl.a. indeholder nye krav til udformning af lægeerklæringer og den kommunale opfølgingsindsats. Forslaget indebærer imidlertid, at kommunens pligt til at kræve dokumentation af sygdom med lægeerklæringer efter 8 uger afskaffes, hvilket i lyset af bl.a. svenske erfaringer kan være problematisk. Reformen vil formentlig have begrænset effekt på sygefraværet.

**Bedre
sammenhæng
mellem ydelser**

Revalideringsydelsen svarer til maksimale dagpenge. Det indebærer, at nogle opnår en indkomstfremgang ved overgang til revalidering. En højere ydelse kan i nogle tilfælde være med til at motivere den enkelte til at gennemføre et revalideringsforløb, f.eks. i forbindelse med omskoling. Det er dog generelt ikke hensigtsmæssigt, at man kan opnå en højere ydelse ved overgang til revalidering, og det bør derfor overvejes at reducere revalideringsydelsen i de tilfælde,

hvor andre hensyn ikke taler for, at ydelsen skal være lidt højere, end den ydelse man fik før overgang til revalidering.

Arbejdsgivere dækker ikke alle samfundsøkonomiske omkostninger

Arbejdsulykker og generel nedslidning af medarbejdere er væsentlige faktorer bag førtidspensionering af lønmodtagere. Arbejdsgivere har økonomiske omkostninger i relation til arbejdsulykker og nedslidning af medarbejdere. Omkostninger vedrører produktionstab, merudgifter til vikarer mv. samt forpligtelsen til at betale sygedagpenge de første to uger og til at tegne lovpligtige arbejdsskedeforsikringer. Arbejdsgiverne dækker derimod ikke udgifter til f.eks. behandling i det offentlige sundhedssystem, sygedagpenge efter udløbet af arbejdsgiverperioden og førtidspension. Arbejdsgivernes marginale omkostninger ved arbejdsskader er derfor mindre end de samfundsøkonomiske, og der er dermed en risiko for, at arbejdsgiverne ikke udøver tilstrækkelig påpasselighed i planlægningen af arbejdet.

Øgede økonomiske incitament til arbejdsgiverne

Det er relevant at overveje at øge arbejdsgivernes økonomiske incitament til at begrænse arbejdsskader og nedslidning mere generelt. Det kan gøres på flere måder. En mulighed er at omlægge præmierne i de eksisterende forsikringsordninger, så præmierne i højere grad end i dag afspejler erstatningerne, som udbetales til den enkelte arbejdsgivers medarbejdere. En anden mulighed kan være, at arbejdsgiverne pålægges større medfinansiering af de øvrige samfundsøkonomiske udgifter i forbindelse med arbejdsskader, herunder udgifter til sygedagpenge og førtidspension. Endelig kan en tredje mulighed være at øge bøderne ved overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne.

Arbejdsmarkedspolitiske hensyn

Der er imidlertid en række hensyn, som gør, at arbejdsgiverne ikke bør pålægges de fulde samfundsøkonomiske omkostninger, og at aktuarmæssigt korrekt beregnede præmier kan være problematiske. Det skyldes, at arbejdsgiverne kan blive tilbageholdende med at ansætte personer, der har højere sandsynlighed for arbejdsskade, og de kan få et incitament til at afskedige ældre medarbejdere med højere risiko for nedslidning, hvis forsikringspræmierne fastsættes, så der sker en direkte kobling mellem præmien og udgifterne til den enkelte arbejdsgivers medarbejdere. Endvidere kan det i nogle tilfælde være vanskeligt at afgøre, om det er den

nuværende arbejdsgiver, der primært har forårsaget arbejds-skaden, ligesom lønmodtageren kan have et medansvar for hændelsen. Denne type problemer må afvejes over for ønsket om et bedre arbejdsmiljø.

Efterløn

Mange på efterløn trods reformer

Der er omkring 180.000 personer i alderen 60-66 år på efterløn. Ordningen blev indført i 1979 for at omfordele arbejdet fra ældre arbejdere til yngre ledige og for at give nedslidte mulighed for tidlig tilbagetrækning. Efterlønnen bevirker blandt andet, at erhvervsfrekvensen falder kraftigt ved 60 år. Derudover er der tegn på, at ordningen også er med til at øge ledigheden for alderstrinene lige under 60 år. Der har været flere tiltag for at bremse væksten i antallet af efterlønsmodtagere, hvor det sidste og mest vidtgående havde virkning fra 1999.

Efterlønsmodtagere ligner den samlede befolkning

Kapitel IV indeholder en oversigt over efterlønnens historie, herunder en gennemgang af regelgrundlaget med de ændringer, der blev indført ved reformen i 1999. En sammenligning viser, at efterlønsmodtagerne ligner den samlede befolkning med hensyn til uddannelsesniveau og har et helbred, der i højere grad er sammenligneligt med de erhvervsaktive end med førtidspensionister i samme aldersgruppe. Sammenligningen viser også, at ledige har en højere sandsynlighed for at overgå til efterløn end beskæftigede, men de fleste kommer fortsat fra beskæftigelse.

Erfaringer med overgangsydelsen

Overgangsydelsen, der blev indført og afskaffet i 1990'erne, var en efterlønslignende ordning, der gav langtidsledige mellem 50 og 59 år mulighed for tidlig tilbagetrækning. Siden tilgangen til ordningen blev lukket, er der sket en kraftig stigning i beskæftigelsen blandt 50-59-årige. Disse erfaringer tyder på, at en afskaffelse af efterlønnen ikke vil resultere i øget ledighed, men i øget beskæftigelse.

Efterlønsreformen fra 1999 har haft en effekt

Ændringerne i efterlønsordningen i 1990'erne har bidraget til at reducere tilgangen til efterlønnen. Den umiddelbare effekt af ændringerne i reformen fra 1999 er analyseret på individdata, og det skønnes på denne baggrund, at reformen har bidraget til at øge tilbagetrækningsalderen med ca. 2

Men langt over 100.000 efterlønnere frem mod 2030	<p>måneder. Samtidig har efterlønsreformen formentlig bidraget til et fald i andelen af 35-45-årige, der betaler efterlønsbidrag. Dermed vil effekten af reformen på længere sigt blive større. Trods disse mere langsigtede effekter ventes det, at der vil være betydeligt over 100.000 personer på efterløn i 2030. Dette skøn er naturligvis underlagt væsentlige usikkerhedsmomenter, men det er vurderingen, at det snarere er undervurderet end overvurderet, bl.a. fordi det ikke indregner den historiske stigning i efterlønsfrekvenserne.</p>
Vidtgående tiltag nødvendige	<p>I kapitlet undersøges de potentielle effekter af forskellige yderligere reformer af efterlønnen. Effekterne er naturligvis usikre, men der tegner sig et billede af, at der skal vidtgående ændringer i ordningen til, for at det vil have en mærkbar betydning for arbejdsstyrken og de offentlige finanser.</p>
Ordningen bruges af mange andre end de nedslidte	<p>Målgruppen for efterlønsordningen var oprindeligt nedslidte arbejdere, og det er fortsat hensynet til de nedslidte, der ofte bliver brugt som argument for at beholde efterlønnen. De nedslidte har imidlertid følgeskab af mange andre på vejen ind i efterlønnen. Analyserne tyder på, at kun 10-15 pct. af dem, der går på efterløn, alternativt kunne opnå førtidspension efter de gældende regler, og at efterlønsmodtagere kun har lidt dårligere helbred end erhvervsaktive 60-64-årige. Dertil kommer, at reduktion af arbejdsstyrken via tidlig tilbagetrækning ikke på lang sigt kan bruges som middel til at nedbringe ledigheden. Det må derfor konstateres, at efterlønsordningen ikke længere tjener sine oprindelige formål.</p>
Afskaf efterlønnen	<p>Der er flere grunde til at anbefale en afskaffelse af efterlønsordningen. Et sådant tiltag vil ikke bare øge arbejdsstyrken blandt de 60-64-årige og forbedre holdbarheden af de offentlige finanser, men vil efter al sandsynlighed også have positiv betydning for dem lige under 60 år i form af forbedrede vilkår på arbejdsmarkedet. Derudover har efterlønnen karakter af en generel velfærdsordning og ikke en social ordning målrettet mod de svage i samfundet. Argumenterne for offentlig subsidiering af tidlig tilbagetrækning for velfungerende personer er vanskelige at få øje på.</p>
Annoncering	<p>En afskaffelse af efterlønsordningen vil have størst effekt på de offentlige finanser, hvis den sker hurtigt. På den anden</p>

side er der gode argumenter for at annoncere et stop for tilgangen til ordningen en vis periode i forvejen, så de berørte har mulighed for at tilpasse sig de ændrede forhold.

Førtidspension

En afskaffelse af efterlønnen vil betyde, at nogle i stedet søger førtidspension, fordi de er nedslidte. Hvorvidt de gældende tildelingskriterier for førtidspension vil sikre, at alle nedslidte opnår mulighed for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, er usikkert. På nuværende tidspunkt er det dog ikke til at forudsige, hvordan andelen af nedslidte vil udvikle sig i de kommende år, og om karakteren af nedslidning vil ændre sig som følge af den teknologiske udvikling. Derfor anbefales det at vente og se, om der er behov for en tilpasning af tildelingsprocedurerne for førtidspension i takt med de nævnte ændringer, eller om der generelt er behov for ændringer, når efterlønnen afskaffes.

Ensartede dagpengeregler for ældre og yngre

En afskaffelse af efterlønsordningen bør følges af regelændringer i dagpengesystemet, herunder en afskaffelse af den forlængede dagpengeperiode for ældre over 55 år. En harmonisering af dagpengereglerne vil blandt andet bidrage til, at de ældre ledige får bedre tilbud om aktivering og opkvalificering end nu, således at deres beskæftigelsesmuligheder forbedres.

Forsikring, dagpenge og kontanthjælp

Mere vægt på private forsikringer?

De offentlige indkomstoverførsler kan betragtes som offentlige forsikringsordninger, der omfordeler fra de heldige til de uheldige. Det diskuteres undertiden, om det er hensigtsmæssigt at lægge mere vægt på private forsikringer, hvilket i givet fald vil indebære lavere offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Kapitel V indeholder en diskussion af fordele og ulemper ved forskellige typer af forsikringer. Endvidere undersøges sammenhængen mellem dagpenge- og kontanthjælpssystemet, og et tidligere fremsat forslag til skabelse af et enstrengt system for indkomsterstatning ved ledighed diskuteres.

Fordele ved private forsikringer, men også ulemper

Fordelen ved at omlægge fra offentlige til private forsikringsordninger er, at private forsikringer tager hensyn til, at der er forskel i personers ønsker om og behov for forsik-

ringsdækning. Til gengæld vil en del personer sandsynligvis ikke kunne opnå den ønskede dækning i et rent privat system. Det vil derfor næppe være hensigtsmæssigt eller fordelingsmæssigt acceptabelt udelukkende at basere sig på private forsikringer eller offentlige forsikringsordninger, hvor præmierne fuldt ud søges fastlagt ud fra aktuarmæssige principper.

Offentlig basisforsikring suppleret med tillægsforsikring

Et system for indkomsterstatning ved ledighed bør sikre den enkelte en acceptabel indkomst samtidig med, at der tages hensyn til forskelle i borgernes behov for og ønsker om forsikring. Disse målsætninger kan forenes ved at kombinere en tvungen basisforsikring for alle med en frivillig tillægsforsikring, der kan tegnes, hvis der ønskes en højere dækning.

Dagpenge og kontanthjælp: Samspilsproblemer og manglende gennemsigthed

Dagpengesystemet er en forsikringsordning, da udbetalinger af erstatning alene er betinget af, at forsikringsbegivenheden "ledighed" indtræffer. Kontanthjælpen afhænger derimod også af den enkeltes og en eventuel ægtefælles indkomst og formue. Det indebærer, at det er vanskeligt at gennemskue gevinsten, der kan opnås i dagpengesystemet i forhold til kontanthjælpen. Samtidig indebærer ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpssystemet samspilsproblemer, som kan begrænse incitamentet til at arbejde.

Grundydelse og tillægsforsikring

I kapitlet beskrives et forslag til en omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet til et system med en fast grundydelse, som alle med arbejdsmarkedstilknytning er dækket af, og en frivillig tillægsforsikring for alle med arbejdsmarkedstilknytning. En sådan reform blev i begyndelsen af 1990'erne foreslået af Socialkommissionen.

Fordele ved systemet

Indførelsen af systemet vil have en række betydelige fordele. For det første vil det blive mere gennemskueligt, hvilken dækning man er berettiget til i tilfælde af ledighed uanset forsikringsforhold. For det andet vil samspilsproblemerne i det nuværende system blive reduceret, hvilket vil have gavnlige effekter for arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. Endelig vil alle med arbejdsmarkedstilknytning være sikret indkomsterstatning i tilfælde af ledighed.

Incitament og udgiftsvirkninger må afvejes

Systemet kan dog være udgiftskrævende og kan svække incitamentet til aktiv jobsøgning for ikke-forsikrede ledige, der i dagens system ikke er berettiget til kontanthjælp på grund af relativt høj indkomst hos ægtefælle. Dette kan være et argument for at sænke den generelle kompensation i systemet eller indføre en aftrapning i tillægsforsikringen. Samlet set vil systemet indeholde en række fordele i forhold til det nuværende system, men det vil kræve flere analyser at vurdere de nøjagtige regler, som afbalancerer de enkelte hensyn.

Medborgerkonti

Mange indkomstoverførsler omfordeler over livet

En vigtig målsætning i velfærdssamfundet er at sikre en vis udjævning af indkomsterne. Det sker bl.a. gennem indkomstoverførslerne. En betydelig del af overførslerne er imidlertid primært en omfordeling over den enkeltes livsforløb. Eksempler på sådanne velfærdsydelse er uddannelsesstøtte, støtten til børnefamilier og efterlønnen. En del af disse indkomstoverførsler går til personer, der gennem livet opnår en relativt høj indkomst. Finansieringen af disse overførsler bidrager til det høje skattetryk og er derved med til at skabe forvriddinger i økonomien. Også de relativt høje kompensationsgrader i overførselssystemet er med til at forvråde arbejdsudbuddet.

Medborgerkonti øger velstanden, uden at nogen stilles ringere

Kapitel VI skitserer en reform af skatte- og overførselssystemet, der kan sænke de høje marginalsatser og begrænse trækken på en række af de indkomstoverførsler, der primært omfordeler over livet. Reformen vil øge den samlede beskæftigelse og indkomst samtidigt med, at det nuværende sociale sikkerhedsnet opretholdes. Reformen bygger på såkaldte medborgerkonti.

Fra skat til obligatorisk opsparing

Medborgerkonti indebærer, at en del af indkomstkatten eller arbejdsmarkedsbidraget omlægges til et "medborgerbidrag", der indbetales på en individuel konto. Når kontohaveren bruger af de velfærdsydelse, der indgår i systemet, trækkes udgiften på kontoen. Ved folkepensionsalderen udbetales overskuddet som et tillæg til folkepensionen. Er saldoen negativ, nulstilles kontoen, og kontohaveren modtager den almindelige folkepension efter samme regler som

i dag. Systemet indebærer, at personer med kontooverskud i realiteten selv skal betale udgifterne til de ydelser, de modtager gennem livet, da træk på kontoen mindsker det overskud, der udbetales ved pensionering. Det vil tilskynde til at undgå unødigt træk på kontoen. Samtidigt vil medborgerbidraget på marginalen ikke virke som en skat, da en ekstra indbetaling returneres til kontohaveren med rentetillæg, når kontooverskuddet udbetales. Omlægningen fra skat til medborgerbidrag vil derfor sænke marginalsatterne. Systemet sikrer likviditetsstøtte ved indkomstbortfald, idet enhver kontohaver har ret til at trække på overførselssystemet efter samme regler som i dag, også selvom der er underskud på kontoen. Endvidere er alle som nævnt garanteret en folkepension efter samme regler som i dag.

Et illustrativt regneeksempel

I kapitlet skitseres en mulig udformning af et medborgerkontosystem i Danmark. I det præsenterede eksempel omfatter medborgerkontoen ydelser som uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, barselspenge samt dagpenge og kontanthjælp ved kortvarig ledighed. Disse ydelser er medtaget i systemet, da fordelingsanalyserne i kapitel II viser, at disse ordninger i højere grad er omfordelende over livet end omfordelende fra høje til lave livsindkomster. Dette gør de nævnte ydelser velegnede til at være en del af et medborgerkontosystem.

Fordelingsvirkninger

Den første del af kapitlets beregninger ser bort fra medborgerkontoens virkning på adfærden. Disse beregninger viser, at gevinsterne ved medborgerkonti primært vil tilfalde personer, der har en relativt høj livsindkomst. Personer, der ikke opnår overskud på deres konto, bliver imidlertid ikke stillet ringere end i dag, da deres "gæld" på kontoen eftergives. Dermed svarer systemet i praksis til det nuværende skatte- og overførselssystem for denne gruppe. Beregningerne viser, at udbetalingen af overskud fra medborgerkonti vil efterlade et finansieringsbehov på knap 7 mia. kr., når der ikke tages højde for adfærdsvirkninger.

Gunstige adfærdsvirkninger kan finansiere systemet

Den anden del af beregningerne illustrerer mulige adfærd ændringer, der skønnes at ville omfatte ca. 60 pct. af den erhvervsaktive befolkning. Under relativt forsigtige forudsætninger viser disse beregninger, at de gunstige adfærds-

virksomheder kan sikre dækning af det finansieringsbehov, som umiddelbart opstår. Adfærdsvirkningerne består i et øget arbejdsudbud, dels fordi nogle bevæger sig fra overførselsindkomst til beskæftigelse, dels fordi nogle af de beskæftigede øger deres arbejdstid. Beregningerne tyder på, at omlægningen til medborgerkonti kan øge den samlede beskæftigelse svarende til ca. 30.000 fuldtidspersoner. Sammenlignet med traditionelle marginalskattelettelser er medborgerkonti et meget effektivt redskab til at styrke arbejdsudbuddet, fordi de ikke blot sænker den effektive marginalskat, men også tilskynder til mindre træk på overførselssystemet og dermed til øget erhvervsdeltagelse.

**Fordelingsvirkning
kan imødegås,
men ikke
omkostningsfrit**

Da medborgerkonti sænker de effektive marginalskatte for især den bedrestillede del af befolkningen, skaber de i princippet råderum for, at man gennem en skatteomlægning kan inddrage de højtlojnedes gevinst ved systemet uden at forringe deres incitament til at arbejde i forhold til i dag. Hvis man politisk ønsker, at en større del af gevinsterne ved medborgerkonti skal tilfalde de lavere indkomster, kan man således vælge at lave en skatteomlægning, hvor en del af de marginalskattelettelser, som medborgerkontosystemet muliggør, flyttes nedad på indkomstskalaen. Der er dog næppe tvivl om, at systemets gunstige virkninger på den økonomiske effektivitet reduceres, hvis det ledsages af skatteomlægninger i retning af øget progression.

**Systemet uden
efterløn**

En stor del af de gunstige adfærdsvirkninger stammer fra, at færre vælger at gå på efterløn, når denne inkluderes i medborgerkontoordningen. Såfremt efterlønsordningen bevares, vil det derfor være anbefalelsesværdigt at inddrage den i et medborgerkontosystem. En mere konsekvent løsning ville dog være at afskaffe efterlønnen, jævnfør argumentationen i kapitel IV. På den baggrund er der også udført beregninger af virkningerne af medborgerkonti, hvori efterlønnen ikke indgår. Under de gjorte forsigtige antagelser om følsomheden i arbejdsudbuddet viser disse beregninger, at adfærdsvirkningerne i dette tilfælde kun vil kunne sikre dækning af ca. 60 pct. af de udbetalte overskud fra medborgerkonti. Da medborgerbidraget er fradragsberettiget i den skattepligtige personlige indkomst, skal udbetalte overskud beskattes. En løsning på finansieringsproblemet kan være at øge skatte-

satsen på de udbetalte overskud, der i hovedscenariet antages at være mindre end 40 pct. En anden og måske mere perspektivrig mulighed kan være at inddrage andre offentlige overførsler eller serviceydelser i ordningen. Dette er dog ikke analyseret.

**Lovende
perspektiver i
medborgerkonti,
som bør analyseres
nærmere**

Det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over de adfærds- og fordelingsmæssige virkninger af at indføre medborgerkonti. Virkningerne vil bl.a. afhænge af, hvilke ydelser der medtages i systemet, og hvordan medborgerkontobidraget fastsættes. De vil også afhænge af, i hvilket omfang borgerne faktisk vil opfatte kontobidraget som en opsparring og ikke en skat, og hvordan arbejdsudbuddet reagerer på ændringer i de effektive marginalsatter og på ændrede kompensationsgrader i overførselssystemet. De positive effekter på beskæftigelsen og velstanden forekommer imidlertid at være så store, at der er god grund til at foretage en yderligere udredning af de økonomiske og administrative aspekter af at indføre medborgerkonti.

KAPITEL I

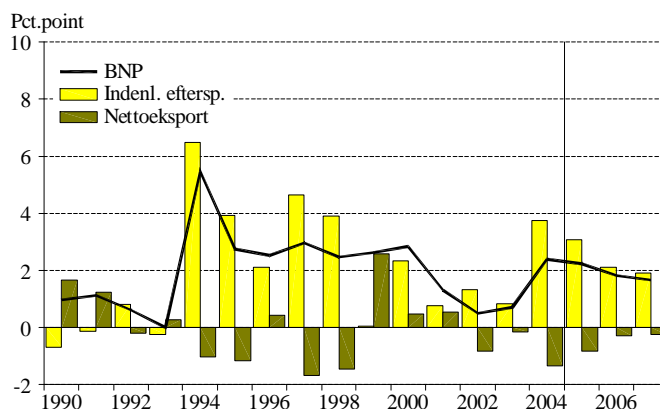
KONJUNKTURVURDERING

I.1 Indledning

Opsvinget fortsætter i år, men aftager i 2006-07

Opsvinget i dansk økonomi, der startede i slutningen af 2003, ventes at fortsætte i 2005. BNP-væksten skønnes at blive ca. 2¼ pct. i år, jf. figur I.1 og tabel I.1, hvilket er lidt mindre end sidste år, men større end i en normal konjunktursituation. Væksten er primært drevet af den indenlandske efterspørgsel, mens bidraget fra eksporten er mere moderat. Opsvingets styrke forventes at aftage over de næste par år, idet den kraftige stigning i den indenlandske efterspørgsel ikke skønnes at kunne opretholdes, og da eksportvæksten forventes at være stort set uændret. BNP-væksten vurderes på denne baggrund at blive ca. 1¾ pct. i 2006-07.

Figur I.1 Bidrag til BNP-vækst fra indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport



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

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser					
	2004	2003	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	-----		Pct.	-----	
Privat forbrug	695	0,9	4,3	3,8	2,4	2,2
Offentligt forbrug	386	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	25	-0,3	6,6	2,5	2,0	2,0
Boliginvesteringer	73	11,2	10,8	7,9	3,1	2,0
Erhvervsinvesteringer	190	-0,8	2,9	5,0	3,2	2,7
Lagerændringer	4	-0,1	0,4	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.373	0,9	3,9	3,1	2,1	1,9
Eksport i alt	629	-1,6	4,0	3,2	3,1	3,2
Vareeksport	449	-2,9	4,1	3,5	3,0	2,9
heraf industrivarer	301	-3,2	3,9	4,1	4,0	3,9
Tjenesteksport	180	2,2	3,7	2,2	3,4	3,9
Efterspørgsel i alt	2.002	0,1	3,9	3,2	2,5	2,3
Import i alt	555	-1,4	7,4	5,2	3,8	3,7
Vareimport	408	-2,4	7,4	4,8	4,0	3,7
Tjenesteimport	147	2,2	7,5	6,6	3,2	3,8
Bruttonationalprodukt	1.446	0,7	2,4	2,2	1,8	1,7
Nettoafgifter	210	0,0	5,5	4,7	2,2	2,0
Bruttoværditilvækst	1.236	0,8	1,9	1,8	1,8	1,6
heraf private byerhverv	705	0,2	2,1	2,8	2,4	2,1

Tabel I.1 fortsat

	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,8	1,1	1,7	1,6	1,4
Eksportpriser	0,3	1,7	2,0	-0,2	0,6
Importpriser	-1,9	1,6	1,8	0,0	0,4
Timelønomkostninger	4,2	3,0	3,6	3,7	3,6
Kontantpris på boliger	3,1	7,9	9,2	4,0	0,6
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	5	8	2	0	-3
Privat beskæftigelse	-22	1	14	6	-3
Offentlig beskæftigelse	2	2	3	3	3
	----- 1.000 personer -----				
Ledighed	171	176	161	152	149
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	46	36	27	23	22
Offentlig saldo	15	34	36	34	34
Offentlig bruttogæld	625	607	589	575	560
Udlandsgæld	178	166	141	120	100
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	1,4	2,9	2,5	2,6	2,5
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,8	2,4	2,5	2,8	3,2
Ændring i den effektive kronkurs	4,7	1,4	0,7	0,5	0,6
10-årig obligationsrente	4,3	4,3	4,1	4,7	5,0
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,5	1,8	1,8	1,9	1,9

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. de offentlige fonde, og at ændringen i udlandsgælden er lig betalingsbalancen.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Bureau of Labour Statistics, EcoWin og egne beregninger.

Ledigheden falder	Ledigheden er gradvist aftaget det sidste års tid og er nu ca. 20.000 personer lavere end ved årsskiftet 2003-04. Ledigheden ventes at fortsætte sit fald, således at den gennemsnitlige arbejdsløshed i 2005 bliver godt 160.000 personer. Ledigheden vurderes også at aftage i 2006, om end faldet efterhånden bliver mindre, idet opsvingets styrke aftager, og økonomien kommer tættere på kapacitetsgrænsen. Det gennemsnitlige ledighedsniveau for 2007 ventes at blive ca. 150.000 personer.
Usikkerhed i prognosen skyldes fortrinsvist verdensøkonomien	Konjunkturvurderingen indeholder en række usikkerhedsmomenter, der kan medføre, at den økonomiske udvikling afviger fra det forventede. Disse risikofaktorer er hovedsageligt forbundet med udviklingen i verdensøkonomien.
Globale ubalancer afspejler bl.a. problemer i USA...	En særlig risiko knytter sig til de globale ubalancer, der er opstået i kølvandet på det internationale opsving, og som tydeligst fremtræder i form af store underskud på den amerikanske betalingsbalance og det offentlige budget. Disse ubalancer skal ses i lyset af den ekspansive finans- og pengepolitik, der har været ført i USA de senere år, hvilket bl.a. har resulteret i en kraftig vækst i det private forbrug og i den private boligformue. Selvom den amerikanske centralbank trinvist har hævet den pengepolitiske rente, er de lange renter stadig historisk lave og huspriserne derfor meget høje.
... og svag vækst i Europa og Japan	Uden for USA har Kina fastholdt en lav valutakurs over for dollar. Denne valutakurspolitik har forværret den amerikanske handelsbalance, men samtidig har den kinesiske centralbanks opkøb af dollar bidraget til at finansiere det amerikanske betalingsbalanceunderskud. I Europa har væksten været meget svag, og Japan har stadig svært ved at vokse sig fri af det økonomiske tilbageslag, der efterhånden har varet i 15 år. Tyskland var ved indgangen til 2005 tæt på at være i recession, og væksten i år ventes at blive svag, selvom væksten overraskede positivt i første kvartal.
Risiko for pludselig opbremsning	En genopretning af de amerikanske ubalancer vil med stor sandsynlighed indebære lavere vækst i USA eller et fald i dollarens værdi. Hvorvidt dette vil ske gradvis eller mere abrupt, er imidlertid vanskeligt at vurdere. Et markant økonomisk tilbageslag i USA eller et hurtigt fald i dollarens

værdi vil uden tvivl påvirke den økonomiske udvikling i resten af verden negativt.

Andre usikkerheder i verdensøkonomien: Oliepris...

En anden usikkerhedsfaktor i den internationale økonomi er de høje oliepriser. Det antages, at olieprisen vil falde fra det nuværende niveau omkring 50 dollar pr. tønde til 42 dollar i 2006-07. De kraftige udsving i olieprisen det seneste års tid skaber imidlertid usikkerhed om den fremtidige prisudvikling. Et sammenfald af en højere oliepris og en markant opbremsning i den amerikanske økonomi er næppe sandsynligt, idet lavere vækst i USA alt andet lige vil reducere efterspørgslen efter olie og dermed påvirke prisen nedad.

... renteudvikling og huspriser

Usikkerhed knytter sig også til renteudviklingen. Det nuværende renteniveau er meget lavt, og økonomer har gennem det sidste år forudsagt, at renten ville stige. Dette er trods pengepolitiske stramninger i bl.a. USA ikke sket, og den lave rente har bidraget til at drive boligpriserne op i mange lande. De markante stigninger i huspriserne har været med til at drive det private forbrug, og denne vækstimpuls vil forsvinde, hvis renten stiger. Det er imidlertid vanskeligt at forudse, hvorvidt dette vil forårsage et egentligt kollaps på boligmarkedet i nogle lande.

Dansk økonomi påvirkes af den internationale udvikling

Dansk økonomi vurderes imidlertid at være inde i et robust opsving med faldende ledighed, pæn indenlandsk vækst og lav inflation. Prognosen for den danske konjunktursituation afhænger naturligvis af udviklingen i verdensøkonomien. Fører de internationale ubalancer til en pludselig og dramatisk justering af den amerikanske økonomi eller i valutakurserne, stiger renterne med uventet hast med alvorlige følger for aktivpriserne, eller stiger olieprisen betragteligt, reduceres den danske vækst i forhold til det i prognosen skønnede.

Risiko i indenlandsk økonomi forbundet med huspriser

Foruden de internationale forhold hersker der en vis usikkerhed om udviklingen i de danske huspriser. Falder huspriserne, f.eks. som følge af en markant rentestigning, påvirkes det private forbrug, og dermed den indenlandske efterspørgsel, negativt. Det er i denne sammenhæng af betydning, at boligmarkedet de senere år er blevet mere følsomt over for højere renter, idet de mange udestående variabelt forrentede lån indebærer større ydelser for et stort antal boligejere, hvis

renten stiger. Muligheden for variabelt forrentede lån med renteloft reducerer på den anden side følsomheden ved store rentestigninger.

Tæt på kapacitetsgrænsen

Den generelt positive udvikling i dansk økonomi de sidste 10 år har ført økonomien tæt på kapacitetsgrænsen. En markant højere vækst i den indenlandske produktion end skønnet i prognosen vil således kræve en større stigning i produktiviteten end antaget eller en mærkbar stigning i arbejdsstyrken. En fortsat lav rente og deraf stigende boligformuer, positive forbrugerforventninger eller lempelig finanspolitik er forhold, der kan lede til et større pres på den indenlandske efterspørgsel. Fravær af højere produktivitetsvækst eller stigende arbejdsstyrke kombineret med et større efterspørgselspres kan føre til højere lønstigninger, tiltagende inflation og en mærkbar forværring af betalingsbalancen.

Bl.a. vokser det private forbrug stærkt i 2005

I nærværende prognose skønnes det private forbrug at stige med knap 4 pct. i år på trods af en afdæmpet vækst i starten af 2005. Den kraftige forbrugsvækst skyldes både højere indkomster og en større forbrugskvote. Stigningen i forbrugskvoten skal bl.a. ses på baggrund af faldet i ledigheden og stigende huspriser. Kontantpriserne ventes at vokse knap 10 pct. i år, men skønnes i årene derefter kun at vokse lidt, bl.a. som følge af stigende renter, om end der, som nævnt, er væsentlige usikkerheder forbundet med vurderingen af kontantprisudviklingen. En del af den høje vækst i forbruget i år skyldes desuden en markant stigning sidste år, der medførte et højt forbrugsniveau ved indgangen til 2005. I takt med at opsvinget flader ud, ventes væksten i forbruget at aftage til ca. 2½ pct. i 2006. Opbremsningen i forbrugsvæksten skal også ses på baggrund af ophøret af den midlertidige suspension af den særlige pensionsordning (SP).

Men også investeringerne stiger pænt

De faste bruttoinvesteringer steg med godt 4½ pct. i 2004, og i år ventes en investeringsvækst på ca. 5½ pct. Mens det hovedsageligt var boliginvesteringerne og de offentlige investeringer, der lå bag stigningen sidste år, forventes det i højere grad at være de private erhvervsinvesteringer, der ligger bag væksten i investeringerne i år. De høje kontantpriser implicerer imidlertid, at også boliginvesteringerne

vokser pænt. I 2006-07 ventes de samlede investeringer at vokse med henholdsvis godt 3 og 2½ pct.

Afdæmpet vækst i eksporten i år

Den samlede eksport forventes at stige med ca. 3 pct. i år, hvilket er omkring 1 pct.point mindre end i 2004. Den beskudne eksportstigning skal primært ses i lyset af de lave vækstrater hos nogle af vore vigtigste udenlandske samhandelslande, herunder Tyskland. Hertil kommer en forringet konkurrenceevne hos de danske eksportvirksomheder bl.a. som følge af udviklingen i den effektive kronekurs, der er steget ca. 1½ pct. i løbet af det seneste år.

Mens importen stiger pænt

Kraftig vækst i den indenlandske efterspørgsel sidste år løftede importvæksten op på ca. 7½ pct., hvilket dog ikke er ualmindeligt højt i forhold til tidligere opsving. I 2005 ventes importvæksten at blive reduceret til ca. 5¼ pct. som følge af en lidt mindre stigning i den samlede efterspørgsel. Den moderate udvikling i eksporten og væksten i importen medfører, at overskuddet på betalingsbalancen reduceres til godt 25 mia. kr. i år mod ca. 35 mia. kr. i 2004. Betalingsbalanceoverskuddet ventes at blive godt 20 mia. kr. i 2006-07.

Stigende beskæftigelse, uændret arbejdsstyrke og aftagende ledighed

Ledigheden aftog jævnt gennem 2004, og i starten af i år synes ledighedsfaldet at være tiltaget en smule. I resten af 2005 og i 2006 ventes ledigheden fortsat at aftage, om end med gradvis mindre styrke. Idet bevægelserne i arbejdsstyrken vurderes at blive små de kommende år, er det primært en voksende beskæftigelse, der ligger bag faldet i ledigheden.

Fortsat lav inflation trods pæne lønstigninger

Trods de stigende oliepriser er inflationen i Danmark stadig lav, og forbrugerpriserne ventes kun at stige med ca. 1¾ pct. i år. Den relativt lave prisstigningstakt skyldes en meget lille stigning i importpriserne bl.a. som følge af antagelsen om et fald i olieprisen og en styrkelse af kronen. Lave stigninger i importpriserne i 2006-07 medfører, at inflationen fortsat skønnes at blive lav de næste par år, skønt lønningerne forventes at vokse med ca. 3½ pct.

Offentligt overskud på ca. 2 pct. af BNP

Sidste år var der et stort overskud på de offentlige finanser, hvilket bl.a. skyldes den positive konjunktursituation. De

kommende år skønnes den gunstige udvikling i konjunkturerne med faldende ledighed ligeledes at bevirke et stort overskud på den offentlige saldo, som således vil udgøre godt 2 pct. af BNP.

Ændringer i konjunkturvurderingen

Fremskrivningen er baseret på Det Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til 4. kvartal 2004, mens flere indikatorer rækker ind i 2005. I forhold til prognosen i *Dansk Økonomi, efterår 2004* er væksten i 2005-07 stort set uændret, jf. tabel I.2.

Højere indenlandsk efterspørgsel og mindre eksport medfører uændret vækst i 2005-07

Skønt væksten i 2005 er omtrent den samme som i sidste prognose, er vækstbidragene fra de enkelte poster på forsyningsbalancen ændret. Således er vurderingen af udviklingen i den indenlandske efterspørgsel opjusteret lidt i år, hvorimod eksportvæksten er justeret ned. Også i 2006-07 er skønnet over væksten i den indenlandske efterspørgsel en smule højere end tidligere, mens eksportstigningerne er revideret lidt ned.

Kraftigere vækst i forbruget i 2005

Det er hovedsageligt det private forbrug, der ventes at stige mere i år end tidligere vurderet. Skønnet over den kvartalsvise udvikling i det private forbrug er ikke ændret væsentligt, men en ekstraordinær vækst i forbruget i 4. kvartal 2004 implicerer imidlertid et højt udgangsniveau for i år og bidrager således til en høj vækst i 2005 regnet på årniveau.

Og større vækst i investeringerne

Ligesom det private forbrug er opjusteret, skønnes også investeringerne nu at stige lidt mere i 2005-07 end tidligere vurderet. Det er boliginvesteringerne såvel som erhvervsinvesteringerne, der er revideret op, mens de offentlige investeringer er stort set uændrede. For 2005 er lagerinvesteringerne nedjusteret, mens vækstbidraget i 2006-07 skønnes at være nul som i sidste prognose.

Tabel I.2 Skøn for dansk økonomi, efterår 2004 og forår 2005

	Efterår 2004				Forår 2005			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	3,4	2,8	2,1	2,1	4,3	3,8	2,4	2,2
Offentligt forbrug	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	3,3	3,3	2,0	2,0	6,6	2,5	2,0	2,0
Boliginvesteringer	8,3	3,0	2,0	0,0	10,8	7,9	3,1	2,0
Erhvervsinvesteringer	2,6	4,1	2,5	2,2	2,9	5,0	3,2	2,7
Lagerændringer	0,2	0,2	0,0	0,0	0,4	-0,2	0,0	0,0
Incl. efterspørgsel i alt	3,0	2,8	1,8	1,7	3,9	3,1	2,1	1,9
Vareeksport	4,5	3,7	3,7	3,7	4,1	3,5	3,0	2,9
Tjenesteeksport	7,8	3,5	3,4	3,3	3,7	2,2	3,4	3,9
Efterspørgsel i alt	3,8	3,0	2,4	2,3	3,9	3,2	2,5	2,3
Vareimport	7,6	5,1	4,1	3,9	7,4	4,8	4,0	3,7
Tjenesteimport	4,5	3,5	3,2	3,0	7,5	6,6	3,2	3,8
Bruttonationalprodukt	2,5	2,3	1,7	1,7	2,4	2,2	1,8	1,7
BVT i private byerhverv	2,5	2,7	1,9	1,9	2,1	2,8	2,4	2,1
	----- Ændring i 1.000 personer -----							
Arbejdsstyrke	18	2	-4	-6	8	2	0	-3
Privat beskæftigelse	4	12	1	-8	1	14	6	-3
Offentlig beskæftigelse	9	3	3	3	2	3	3	3
	----- 1.000 personer -----							
Ledighed	175	162	154	153	176	161	152	149
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	1,1	2,1	1,7	1,7	1,1	1,7	1,6	1,4
Eksportpriser	2,5	1,6	0,9	0,9	1,7	2,0	-0,2	0,6
Importpriser	2,0	1,3	0,8	0,8	1,6	1,8	0,0	0,4
Timelønnomkostninger	3,6	3,6	3,6	3,5	3,0	3,6	3,7	3,6
Realvækst i aftagerlande	2,6	2,3	2,2	2,2	2,9	2,5	2,6	2,5
Gns. rente, pct. p.a.	4,2	4,7	5,0	5,0	4,0	4,1	4,7	5,0
Timeprod. i priv. byerhvv.	2,6	2,4	2,1	2,3	1,8	1,8	1,9	1,9
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	44	48	54	59	36	27	23	22
Offentlig saldo	17	21	21	25	34	36	34	34

Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. lagerændringerne målt i forhold til BNP det foregående år. Forbrugerpriserne angiver væksten i deflatoren for det private forbrug.

Mindre eksportvækst og betalingsbalanceoverskud

Det lavere skøn over eksportvæksten i år skyldes primært et lavt udgangsniveau for 2005, idet den forventede vækst i udlandet reelt set er uændret.¹ I 2006-07 ventes en lidt lavere vækst i vareeksporten bl.a. som følge af et lavere skøn for udviklingen i eksporten af landbrugsvarer. Den højere vækst i den indenlandske efterspørgsel i 2005 medfører en større importvækst og følgelig et mindre overskud på betalingsbalancen, der endvidere nedjusteres som følge af et lavere niveau i 2004 end forventet tidligere. Også i 2006-07 er betalingsbalanceskønnet mærkbart lavere.

Uændret udvikling i ledigheden

Væksten i arbejdsstyrken er opjusteret i prognoseperioden hovedsageligt som følge af en revurdering af den underliggende strukturelle udvikling. Til gengæld blev niveauet for arbejdsstyrken i 2004 lavere end forventet, og kombinationen af højere vækst og lavere udgangsniveau medfører, at skønnet over niveauet for arbejdsstyrken i 2007 stort set er uændret. Også beskæftigelsen ventes nu at stige kraftigere, primært i 2006-07, hvilket dels skyldes en lidt større BVT-vækst i disse år, dels antagelsen om generelt mindre produktivitetstigning i 2005-07. Antagelsen om mindre vækst i produktiviteten er baseret på en revurdering af den langsigtede produktivitetvækst i dansk økonomi. Udviklingen i arbejdsstyrken og beskæftigelsen medfører et stort set uændret ledighedsniveau i 2005-07 i forhold til tidligere.

Lidt lavere inflation i 2005

Væksten i forbrugerpriserne i 2005 er nedjusteret ca. ½ pct.point siden sidste prognose på trods af, at lønstignings-takten er uændret, beskæftigelsestilgangen stort set er den samme, og skønt importpriserne nu vurderes at stige mere end tidligere. Forklaringen bag den lavere vækst i forbrugerpriserne skal derimod primært findes i det lave prisniveau ved udgangen af 2004 samt de meget små prisstigninger i starten af 2005. Den lidt lavere vækst i forbrugerpriserne i 2006-07 skal forklares med en mindre stigning i importpriserne som følge af en stærkere effektiv kronekurs og et forventet fald i olieprisen.

1) Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der i nærværende prognose indgår flere lande i målet for udlandsvæksten end tidligere, hvilket rent teknisk hæver den sammenvejede udlandsvækst med ca. 0,3 pct.point.

Rentestigningen kommer senere end tidligere vurderet

I de senere prognoser har en rentestigning frem mod sidste prognoseår været forventet. Renten har imidlertid holdt et lavt niveau og er generelt set ikke steget, nærmere tværtimod. Den lavere rente i 2005 og 2006 i forhold til tidligere skyldes således, at rentestigningen nu skønnes at indtræffe senere.

Højere offentlig saldo

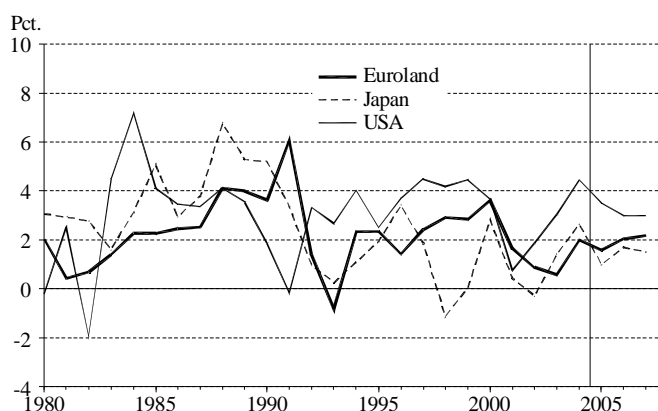
Overskuddet på de offentlige finanser blev i 2004 større end vurderet i sidste prognose. En del af det større overskud vurderes dog at være af midlertidig karakter.

Globalt opsving midlertidig svækket

I.2 International baggrund

Opsvinget i verdensøkonomien, der startede i midten af 2003, har været mest tydeligt i USA og Asien ekskl. Japan. Fremgangen har derimod manglet styrke i euroområdet og Japan, jf. figur I.2. Sidste efterår svækkedes det globale opsving, bl.a. på grund af olieprisstigningen og for især eurolandenes vedkommende dollarfaldet. Til trods herfor blev væksten i verdensøkonomien i 2004 den højeste siden 1976.

Figur I.2 Vækst i udvalgte områder



Kilde: Se bilagstabel I.1.

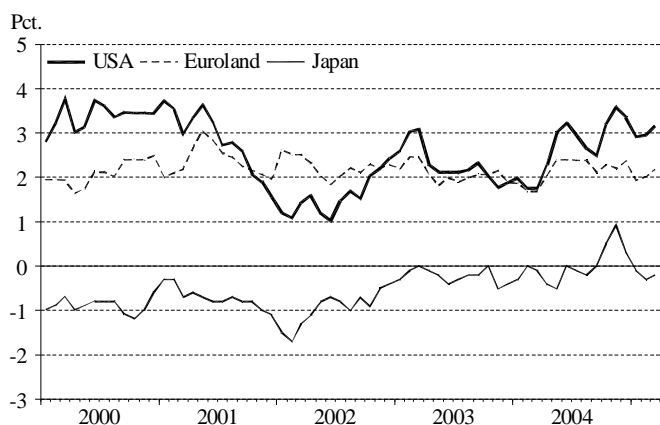
Vækstforskel i forhold til USA indsnævres

Fremgangen ventes at vende tilbage i 2005, og da den økonomiske udvikling i en række lande samtidig synes at være blevet mere robust (dvs. bredere funderet), er udsigterne forholdsvis gode. I eurolandene indebærer det BNP-vækst-rater i omegnen af 2 pct. (dog noget mindre i år som følge af det statistiske efterslæb fra sidste år), og i USA, hvor væksten i den igangværende konjunkturcykel har toppet, vil BNP i år vokse med omkring 3½ pct. – faldende til 3 pct. i de efterfølgende år. Størst usikkerhed knytter sig til udviklingen i EU og i særdeleshed i Tyskland.

Inflationsudsigter

Den øgede aktivitet har givet udslag i et vist inflationspres i USA, hvor inflationen målt ved stigningen i forbrugerpriserne i slutningen af 2004 steg til over 3 pct., jf. figur I.3. I Japan faldt forbrugerpriserne kun ganske lidt i 2004, og det ser ud til, at 2005 kan blive første år siden 1995 uden deflation. I euroområdet ventes inflationen i de kommende år at blive liggende omkring de 2 pct., som har været niveauet siden 2001.

Figur I.3 Inflation i USA, euroområdet og Japan



Anm.: Sidste observation er marts 2005.

Kilde: EcoWin.

**Pengepolitiske
stramninger på vej**

Tendensen i de pengepolitiske beslutninger er stramninger. Renteforhøjelser er allerede gennemført i de lande, som er længst henne i konjunkturcyklen, og andre lande ventes at følge efter, efterhånden som inflationære tegn også viser sig der.

**Ekspansiv
pengepolitik
i USA bringes
til ophør i år**

Federal Reserve har hævet den pengepolitiske rente otte gange siden juni sidste år. Udtalelser fra den amerikanske centralbank tyder på stigende bekymring for prisudviklingen, og større renteforhøjelser end de hidtidige afmålte 0,25 pct.point kan vise sig nødvendige for at dæmme op for de stigende priser. Renten er nu oppe på 3,0 pct., og implicitte forwardrenter peger på yderligere renteforhøjelser, der vil bringe renten op på knap 4 pct. i slutningen af i år. Det betyder, at den ekspansive effekt af pengepolitikken, der har understøttet aktiviteten siden 2001, vil blive bragt til ophør.

**Nye
renteforhøjelser
på vej i
Storbritannien**

Bank of England gik allerede i gang med at stramme pengepolitikken i slutningen af 2003, men har i de sidste otte måneder holdt renten uændret på 4,75 pct. Der er dog stigende forventninger i markedet om, at renteforhøjelser vil ske inden så længe. To medlemmer af den otte mand store Monetary Policy Committee stemte i april for en forhøjelse.

**Ingen
renteforhøjelse
i euroområdet
foreløbig**

ECB har holdt en historisk lav rente på 2 pct. siden juni 2003. Der er i markedet ikke en forventning om en snarlig renteforhøjelse, men den europæiske centralbank er i stigende grad opmærksom på forhold, der kan skabe et opadgående pres på priser og dermed udgøre en risiko for prisstabilitet på mellemlang sigt. Ifølge ECB har der været en betydelig vækst i M3 (et bredt mål for pengemængden) siden midten af 2004, som skyldes den stimulerende effekt af en lav rente. Dette har resulteret i mere likviditet, end der er behov for til at finansiere ikke-inflationær økonomisk vækst. De markante stigninger i huspriser i nogle dele af euroområdet udgør en anden fare, som kan true målsætningen om prisstabilitet.

**Kvantitativ
lempelse af
pengepolitikken
fortsætter i Japan**

Bank of Japan overgik i 2001 til en kvantitativ lempelse af pengepolitikken, der indebærer, at centralbanken gennem markedsoperationer forsøger at udvide pengebasen. Denne politik vil fortsætte, indtil forbrugerpriserne vokser, og inflationsskønnene er positive.

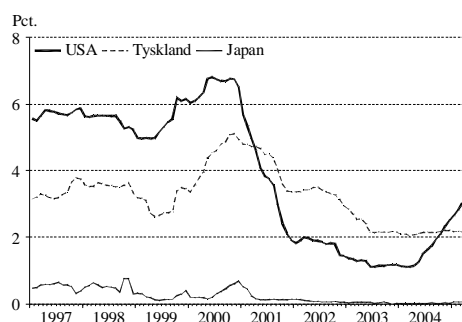
**Lave lange renter
vækker undren**

De lange renter på statsobligationer, som normalt afspejler forventninger til fremtidige pengepolitiske ændringer, har især i USA til nogen undren fulgt en anden udvikling end de korte renter, jf. figur I.4a og I.4b. Blandt andet bidrog svækkelsen af det globale opsvings styrke sidste efterår til et betydeligt fald i de lange renter, som ellers var på vej op. De lave langsigtede renter er ikke et specielt amerikansk fænomen, og der er flere spekulationer om, hvad årsagen er, se boks I.1.

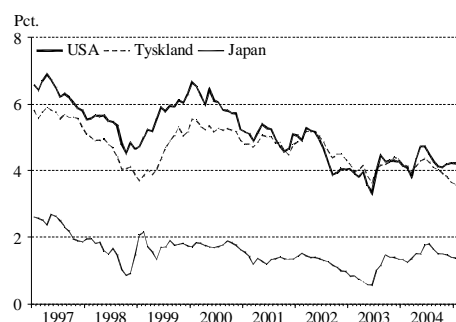
**Lange renter ventes
at stige**

I prognosen antages renten på 10-årige tyske statsobligationer gradvist at stige fra det nuværende niveau på knap 3,5 pct. til 5,0 pct. i slutningen af 2007. Et lavere renteniveau er tænkeligt, hvis konjunkturudviklingen i euroområdet skuffer, og pengepolitiske beslutninger om renteforhøjelser udskydes. Profilen for den lange tyske rente bestemmer i prognosen de danske renter, idet der antages uændrede rentespænd.

Figur I.4a Korte renter



Figur I.4b Lange renter



Anm.: Den korte rente er 3-månedersrenten, mens den lange rente er den 10-årige statsobligationsrente. Den sidste observation er april 2005.

Kilde: EcoWin.

Siden sidste sommer er der sket et fald i renten på langsigtede statsobligationer i USA og andre lande. I USA er faldet på knap ½ pct.point, og i Tyskland er det knap 1 pct.point.

Det er svært at pege på ændringer i forventninger, risikopræmier eller strukturelle ændringer, der oplagt kan forklare udviklingen i de lange renter det seneste års tid. USA er inde i et opsving, og der er ikke tegn på, at inflationsforventningerne skulle være specielt afdæmpede, og i euroområdet har inflationen været ret stabil de seneste år. Flere strukturelle forhold kan have påvirket beslutninger om opsparing og investeringer og dermed påvirket ligevægtsrenten, herunder den demografiske udvikling, produktivitetsudviklingen og størrelsen af den offentlige gæld. Ændringer relateret hertil er imidlertid sket mere gradvist, og det forekommer ikke sandsynligt, at strukturelle ændringer kan forklare udviklingen det seneste års tid.

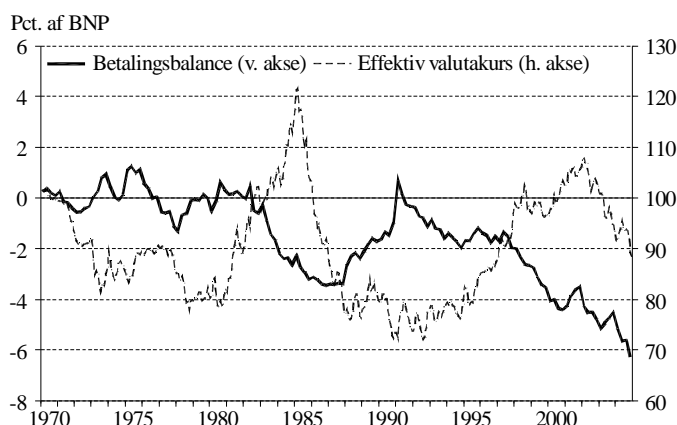
Manglen på oplagte forklaringer har fået den amerikanske centralbankdirektør Greenspan til at tale om et *conundrum*, en gåde. Udtalelsen vækker minder om dengang i 1996, da Greenspan forsøgte at tage toppen af aktiekurserne med bemærkningen om *irrational exuberance*, irrationel overstadighed, og hensigten kan også denne gang være at påvirke markedet. Normalt vil en lempelig pengepolitik, som den amerikanske centralbank har ført, føre til øget inflation i varepriser. I stedet ser det ud til, at pengene er blevet brugt til at købe boliger, aktier og obligationer, hvilket har påvirket boligpriser, aktiekurser og de lange renter. Hvis det er den lempelige pengepolitik, der har ført til en stor rigelighed af likviditet og dermed har ført til de lave renter, er fænomenet paradoksalt nok skabt af Federal Reserve selv. Se yderligere i Danske Bank: *Awash with cash 5: A solution to the bond yield conundrum*, April 2005.

Måske er der slet ikke grund til at undre sig så meget. I et historisk perspektiv er det måske nærmere de høje realrenter i 1980'erne og 1990'erne, der var usædvanlige. Flere nye empiriske analyser når frem til en neutral realrente (den rente, der er konsistent med stabil inflation og normal udnyttelse af produktionskapaciteten) på 2-3 pct. i både USA og euroområdet, se f.eks. oversigtsartikel af Bernhardsen: *The neutral real interest rate*, Staff Memo No. 2005/1, Norges Bank.

Opsving har skabt ubalancer

Opsvinget i verdensøkonomien har skabt nogle betydelige globale ubalancer, som først og fremmest er kommet til udtryk ved store underskud på den amerikanske betalingsbalance, jf. figur I.5. Ubalancerne vækker stigende bekymring, og der er generel enighed om, at der før eller siden skal ske en genopretning, som i værste fald vil føre til en alvorlig recession i USA med en afsmittende negativ virkning på resten af verden.

Figur I.5 USA's betalingsbalance og effektiv valutakurs



Kilde: EcoWin.

Baggrund: Overforbrug i USA, undervurderet kinesisk valuta og strukturelle problemer i EU og Japan

Der er flere forhold, der kan have bidraget til de stigende ubalancer. I hovedtræk knytter de sig til følgende formodninger: For det første har USA et overforbrug, der er blevet stimuleret af en ganske lempelig pengepolitik og finanspolitik. For det andet har Kina en undervurderet valuta ud fra et ønske om at få en eksportdrevet vækst. For det tredje ligger forbruget underdrejet i flere europæiske lande og Japan, bl.a. som følge af uløste strukturelle problemer og høj arbejdsløshed. Givet at alle de nævnte forhold spiller en rolle, er de globale ubalancer et fælles ansvar.

Yderligere fald i dollaren i vente

Dollaren har allerede tabt meget i værdi over for euro og yen, jf. figur I.6a og I.6b, men dollaren skal givetvis længere ned, hvis en hård landing i verdensøkonomien skal undgås. I prognosen antages dollaren gradvist at falde til en kurs over for euro på 1,50 svarende til 4,96 kroner pr. dollar.

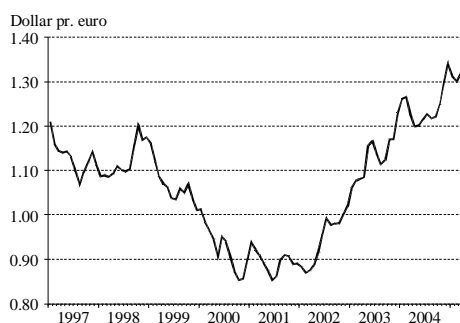
Andre risikofaktorer

Der er også andre forhold, der på kort sigt kan true udviklingen i verdensøkonomien. De to væsentligste risici i den henseende er en høj og svingende oliepris og eventuelle bobler på boligmarkederne. Hertil kommer mere landespecifikke forhold, eksempelvis overophedning i Kina, der kan føre til en større eller mindre afdæmpning af væksten i de pågældende lande.

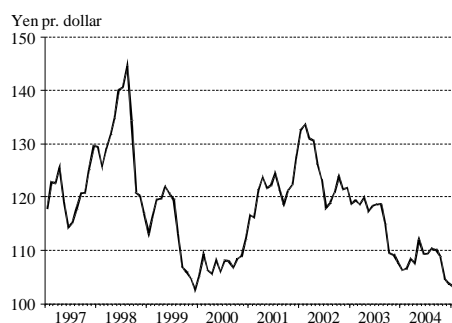
Rekordhøj pris på råolie

Prisen på råolie steg i marts til over 56 dollar pr. tønde. Det er det højeste niveau nogensinde. Den reale oliepris har dog historisk været noget højere, og den procentvise stigning i olieprisen siden sidste bund er relativt beskedent i forhold til tidligere olieprishok, jf. figur I.7a og I.7b.

Figur I.6a Dollar/euro-kursen



Figur I.6b Yen/dollar-kursen



Anm.: Sidste observation er april 2005.

Kilde: EcoWin.

Figur I.7a Oliepris



Figur I.7b Real oliepris



Anm.: Figuren viser prisen på Brent-olie. Den reale oliepris viser olieprisen korrigeret for udviklingen i de amerikanske forbrugerpriser.

Kilde: EcoWin.

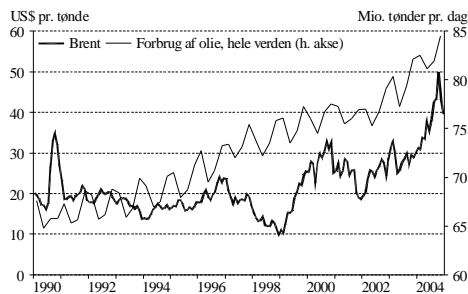
Vækst i Kina og USA er hovedforklaring

Den stigende oliepris skyldes en lang række forhold på både efterspørgselssiden og udbudssiden. Opsvinget i verdensøkonomien (især i Kina og Nordamerika) er dog en oplagt hovedforklaring, jf. figur I.8a og I.8b. Denne hypotese understøttes af en betydelig indsnævring af den overskydende produktionskapacitet i løbet af de seneste par år, jf. figur I.9a. Afdæmpningen af væksten i verdensøkonomien i anden halvdel af 2004 afspejledes også i en faldende oliepris, og den stigende oliepris i de første tre måneder af i år skal ses i sammenhæng med stigende efterspørgsel bl.a. som følge af en kold og langtrukket vinter på den nordlige halvkugle. Der er altså udsigt til, at olieprisen kan falde igen, når de sæsonbetingede efterspørgselseffekter forsvinder.

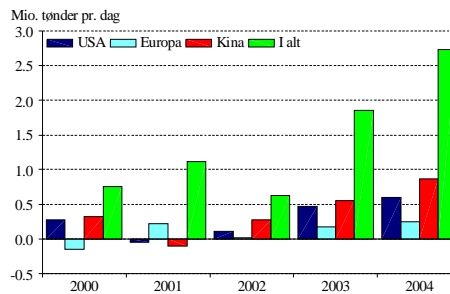
Opbygning af oliereserver

Et andet forhold, der peger i retning af et fald i olieprisen, er den opbygning af reserver, der har fundet sted det seneste år. Men givet den større aktivitet i verdensøkonomien vil olieprisen ikke falde tilbage til det niveau, der var gældende i perioden frem til slutningen af 2003. I øvrigt opgav OPEC i januar officielt det tidligere erklærede målinterval på 22-28 dollar pr. tønde.

Figur I.8a Oliepris og -forbrug

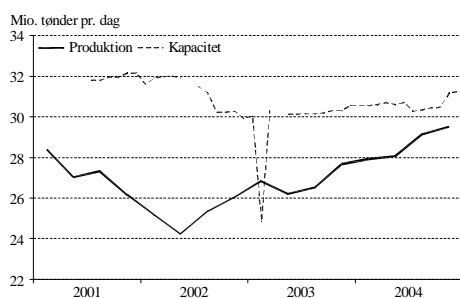


Figur I.8b Ændring i efterspørgsel

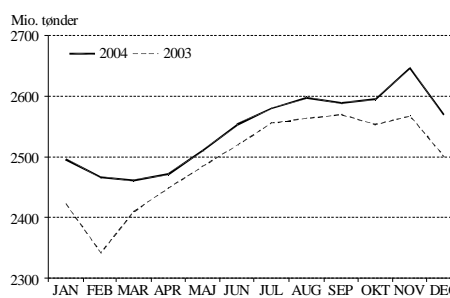


Kilde: EcoWin.

Figur I.9a OPEC's produktion og kapacitet



Figur I.9b Olielagre



Anm.: Kapaciteten er den produktion, som OPEC vil kunne nå i løbet af 30 dage og fastholde i 90 dage. Olielagre omfatter de industrielle lagre i OECD-landene.

Kilde: EcoWin.

Lille fald i olieprisen ventes

I nærværende prognose antages årsgennemsnittet for olieprisen at blive 46 dollar pr. tønde i 2005 og 42 dollar pr. tønde i 2006 og 2007. Denne antagelse bygger implicit på en vis udvidelse af produktionskapaciteten. Nogle analytikere forudser, at olieprisen kan blive liggende på et niveau over 50 dollar i en årrække, f.eks. Goldman Sachs, der mener, at olieprisen skal op omkring 100 dollar (svarende til toppen i 1980), før forbruget vil reagere negativt.

Potentielle bobler på boligmarkedet

Huspriserne er i en række lande angiveligt vokset mere, end hvad bl.a. den lave rente og finansielle innovationer kan forklare. Udviklingen kan hænge sammen med en overflod af likviditet som konsekvens af den meget lempelige pengepolitik gennem de seneste år, som bl.a. er blevet brugt på huse, jf. boks I.1. Det kan have ført til overvurderede huspriser, som vil kunne falde brat, hvis forventningerne til fortsatte stigninger på boligmarkedet brister. Dette kan f.eks. ske i forbindelse med stigende renter (eller normalisering af renteniveauet), der i sig selv vil afdæmpe eller fjerne det opadgående pres på huspriserne. Den økonomiske vækst har i disse lande i vidt omfang været drevet af stigende boligformuer, der har øget det private forbrug. Vender udviklingen på boligmarkedet, kan det private forbrug derfor gå i stå. Det skal bemærkes, at de største stigninger i huspriserne er sket i lande, hvor huslån er knyttet til den korte rente, f.eks. Storbritannien, Irland og Spanien, jf. tabel I.3. I Storbritannien, hvor renten er på vej op, er husprisstigningerne i de seneste måneder fladet ud uden et egentligt kollaps på boligmarkedet. Dette peger indtil videre i retning af, at der ikke er et spekulativt element i huspriserne der.

Forudsætninger for blød landing i verdensøkonomien

Til grund for nærværende prognose ligger en formodning om en blød landing for verdensøkonomien (et vist fald i olieprisen, fravær af overophedning i Kina, ingen bratte fald i boligpriser). Specielt antages de globale ubalancer ikke at ville føre til et alvorligt tilbageslag i verdensøkonomien inden for prognoseperioden. Forskellige scenarier for tilpasning diskuteres efter den følgende gennemgang af konjunktursituationen i de forskellige dele af verdensøkonomien.

**USA:
Højkonjunktur**

USA oplever nu sædvanlige tegn på, at landet er et stykke fremme i opgangskonjunktoren. Kapacitetsudnyttelsen og beskæftigelsen er stigende, og forskellige inflationære tendenser har vist sig. Bl.a. har den underliggende inflation (der måler prisstigningstakten uden olie og fødevarer) været på vej op siden begyndelsen af 2004.

Tabel I.3 Udviklingen i huspriser

	4. kvartal		1997-2004	
	2004	2003	Årsgns.	I alt
	---- Pct. år-år ----		-- Pct. --	-- Pct. --
Sydafrika	29,6	23,4	16,7	195
Hong Kong	28,7	-1,1	-10,0	-52
Spanien	17,2	16,5	12,7	131
Frankrig	16,0	12,7	14,3	90
New Zealand	13,5	24,8	6,2	52
USA	11,2	8,2	7,4	65
Kina	10,8	5,1	•	•
Storbritannien	10,2	15,6	13,8	147
Sverige	9,8	6,1	8,4	76
Italien	9,7	10,6	7,4	65
Belgien	9,3	8,2	6,9	60
Irland	8,5	13,7	15,8	179
Danmark	7,3	3,4	6,0	50
Canada	6,2	6,9	5,0	41
Holland	2,8	3,4	8,3	75
Australien	2,7	18,9	11,4	113
Schweiz	2,3	2,4	1,5	11
Singapore	0,9	-2,0	•	•
Tyskland	-1,3	-1,7	0,0	0
Japan	-6,0	-5,7	-4,0	-25

Anm.: Tallene i de to første kolonner viser stigningen i huspriserne i forhold til samme kvartal året før. Denne udvikling afspejler ikke nødvendigvis den allerseneste udvikling. Således faldt huspriserne faktisk en smule i Storbritannien i fjerde kvartal sidste år.

Kilde: The Economist's house-price indices.

Pengepolitiske stramninger kommer for sent?

Federal Reserve har som nævnt reageret med pengepolitiske stramninger. Kritikere vil hævde, at renteforhøjelserne kommer for sent, da den lempelige pengepolitik har en del af skylden for det amerikanske overforbrug. Men for omkring halvandet år siden var deflation stadig et risikoscenario, som Federal Reserve tog alvorligt. Hvorom alting er, er fal-

det i de lange renter en kedelig kendsgerning for den amerikanske centralbank, da det helt eller delvist ophæver virkningen af, at den har sat de korte renter op.

Finanspolitiske stramninger?

Bush administrationen har annonceret, at den vil begynde at rette op på underskuddet på det offentlige budget. Målet er at halvere underskuddet på det føderale budget frem til 2009. Samtidig er det dog besluttet, at de seneste års skattelettelser skal være permanente.

Euroområdet: utilstrækkelig vækst

BNP-væksten i euroområdet i 2004 blev med 2,0 pct. den højeste i fire år. Men flere af eurolandene er fortsat præget af manglende optimisme, og væksten har også været utilstrækkelig til at skabe øget beskæftigelse. Der synes at være meget langt til at opfylde den politiske ambition i henhold til Lissabon-strategien om at øge den potentielle vækstrate til 3 pct. i løbet af dette årti.

Underdrejet forbrug

Den høje arbejdsløshed og usikkerhed i forbindelse med implementering af velfærdsreformer gør folk tilbageholdende med at forbruge, og mulighederne for at stimulere forbruget er begrænsede af i forvejen overbelastede offentlige budgetter. Godt nok åbner reformen af stabilitets- og vækstpacten for større underskud i nogle situationer, men finanspolitiske lempelser er virkningsløse i det omfang, de opvejes af privat opsparing. Det synes i det mindste at være tilfældet i Tyskland, hvor skattelettelserne sidste år ikke har ført til øget privat forbrug. I boks I.2 findes en kort beskrivelse af ændringerne i stabilitets- og vækstpacten.

Opblødning af stabilitets- og vækstpacten kan svække finanspolitisk disciplin

ECB ser ingen grund til at lempe pengepolitikken for at stimulere den økonomiske aktivitet, og centralbanken har gentagne gange peget på strukturelle problemer som årsag til manglende vækst. ECB har ved flere lejligheder advaret mod en opblødning af bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten, som skulle være et værn mod højere renter. De vedtagne ændringer kan føre til en svækkelse af den finanspolitiske disciplin, der med tiden fører til højere renter, og ECB har udtrykt alvorlig bekymring over de vedtagne ændringer af stabilitets- og vækstpacten.

Reformen af stabilitets- og vækstpagten vedtaget af Det Europæiske Råd i marts 2005 indeholder på en række punkter en opblødning i forhold til de tidligere regler og procedurer.

Den mellemfristede målsætning om budgetsaldo "tæt på balance eller i overskud" er blevet opdelt, således at lande med høj gæld eller lav potentiel vækst skal sigte på balance eller overskud, mens lande med lav gæld eller høj potentiel vækst kan have underskud op til ca. 1 pct. af BNP. De tidligere "early warnings" er blevet erstattet af politikanbefalinger, som Kommissionen udsteder, hvis lande ikke tilpasser sig til den mellemfristede målsætning (en årlig forbedring af den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP i perioder, hvor produktionen overstiger det normale niveau). Der kan tillades afvigelse fra eller langsommere tilpasning til den mellemfristede målsætning for lande, der gennemfører større strukturreformer.

3-pct.-kriteriet for underskud og 60-pct.-kriteriet for gæld er fastholdt, men samtidig nævnes nu eksplicit en række forhold, der skal tages i betragtning, inden proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store underskud sættes i gang. Undtagelse fra proceduren gives i tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag (negativ real BNP-vækst eller en længere periode med lav vækst i forhold til den potentielle). Andre faktorer, som er relevante for overskridelse af underskudskriteriet, skal indgå i Kommissionens vurdering og omfatter bl.a. hensyntagen til karakteren af offentlige udgifter, herunder støtte til forskning og udvikling, udgifter til fremme af international solidaritet og opnåelse af europæiske mål, herunder Europas samling, og nettoomkostninger i forbindelse med omlægning af offentligt skattefinansierede pensionsordninger til fondsbaserede ordninger. Tidsfristerne for at rette op på for store underskud gøres afhængige af grundene til overskridelserne, og fristerne kan forlænges, hvis et land har fulgt de leverede anbefalinger, men ikke har nået forbedring på saldoen på grund af uventet lav vækst.

Mange af ændringerne kan siges at være en formalisering eller præcisering af den nuværende praksis, og reformen kan vise sig at få gavnlige virkninger, hvis det øgede incitament til strukturreformer slår igennem. Omvendt er der en klar risiko for, at reformen svækker den finanspolitiske disciplin, og at selve processen med at rette op på underskud bliver mere politiseret og uigennemsigtig. Blandt andre ECB har udtrykt alvorlig bekymring over ændringen af stabilitets- og vækstpagten, selvom centralbanken anerkender, at ændringerne i den forebyggende del kan stemme overens med en mulig styrkelse af pagten. ECB har samtidig gjort det klart, at den vil leve op til sit mandat om at fastholde prisstabilitet. Dette kan på længere sigt kræve en højere realrente, hvis opblødningen af pagten fører til en varig svækkelse af den finanspolitiske disciplin.

Eksportdrevet forbrug

Et underdrejet forbrug betyder, at væksten i højere grad skal drives af eksport, men dollarfaldet har gjort det sværere for europæiske virksomheder at konkurrere. Af de store lande har kun Tyskland været i stand til at fastholde sine eksportmarkedsandele.

Asien: Skuffende udvikling i Japan

Et underdrejet forbrug er også problemet i Japan. Adskillige reformer og forsøg på at stimulere den økonomiske udvikling har ikke været tilstrækkelige til at løfte Japan ud af den krise, som landet har befundet sig i siden begyndelsen af 1990'erne (i øvrigt efter at en boble på aktivmarkederne bristede). Flere gange har der været tegn på fremgang, men hver gang er udviklingen endt i et nyt tilbagefald. Udviklingen i 2004 skuffede også efter et meget lovende første kvartal, der trods alt betød, at væksten sidste år blev den højeste i otte år. En svagere eksport er en anden faktor af betydning. Kina er blevet Japans vigtigste handelspartner, og den gunstige udvikling, som eksporten har været inde i, har til dels været betinget af eksport af produkter til egne etableringer i Kina. Investeringerne i Kina er tilsyneladende gået lidt ned, hvilket påvirker eksporten.

Høj vækst i Kina og visse flaskehalse

Kina er en af verdens hurtigst voksende økonomier. Både i 2003 og 2004 steg BNP med omkring 9,5 pct., og væksten ser ud til at fortsætte i år. Myndighederne strammede allerede sidste efterår pengepolitikken for at undgå overophedning, og muligvis bliver myndighederne også nødt til at gribe ind i år og afkøle økonomien yderligere. Der er visse flaskehalse, som bl.a. er relateret til energiknaphed. Et andet potentielt problem er udeståendet af dårlige lån. Men da bankerne er statsejede, er der ikke stor fare for, at banker trækker andre private foretagender med sig ned under en bankkrise.

Mere fleksibel renminbi?

Kinas markedsøkonomiske reformer har på mange måder været en succes. Et udestående er at løsne den kinesiske valutas faste binding til dollaren. Den kinesiske regering har udtalt, at den ønsker at gøre renminbien mere fleksibel, men at det først vil ske, når landets finansielle system er modent til det. Kina er gået i gang med at liberalisere kapitalbevægelserne. På baggrund af stigningen i de officielle dollarreserver akkumuleret af People's Bank of China er det en

udbredt vurdering, at en konsekvens af fastkurspolitikken er en undervurderet renminbi. For Kina kan det være en bevidst politik, der skaber vækst gennem eksport.

Kina finansierer stor del af USA's betalingsbalanceunderskud

USA's handelsunderskud over for Kina er vokset betragteligt i de seneste år. Det skyldes ikke kun en billig renminbi, men også Kinas integration i verdensøkonomien (WTO-medlemskab). For amerikanerne indebærer Kinas akkumulation af dollar en vigtig kilde til finansiering af betalingsbalanceunderskuddet. Kinesernes villighed til fortsat at akkumulere dollar er afgørende for, at dollaren ikke er faldet mere.

Japan ophørt med dollarakkumulation

Bank of Japan har også (i en periode) bidraget til at finansiere det amerikanske betalingsbalanceunderskud og har i dag betydelige dollarreserver.² Der har været forlydender fremme om, at den japanske centralbank (og andre asiatiske centralbanker) ville sælge ud af deres beholdning af amerikanske statspapirer og dollarreserver for at sprede valutari-sikoen. Officielt afvises et sådant tiltag dog, formentlig bl.a. ud fra hensynet til eksportudviklingen. En appreciering af yen er endvidere problematisk ud fra en målsætning om at komme ud af deflationen.

Yderligere gennemgang af konjunktursituationen i en række af Danmarks vigtige samhandelslande findes i afsnit I.4.

Scenarier for genopretning af globale ubalancer

Modelberegninger, der illustrerer tilpasning

I dette afsnit skitseres forskellige scenarier for genopretning af de globale ubalancer eller mere præcist scenarier for en forbedring af den amerikanske betalingsbalance. De kvantitative resultater, der vises i tabel I.4, er baseret på OECD's

- 2) I slutningen af marts lå centralbankerne i Japan, Kina og Sydkorea inde med henholdsvis 840 mia. dollar, 609 mia. dollar og 206 mia. dollar. Alene i første kvartal akkumulerede People's Bank of China 50 mia. dollar og vil sandsynligvis overtage Bank of Japans førsteplads senere på året. I øjeblikket finansierer den kinesiske centralbank omkring en fjerdedel af det amerikanske betalingsbalanceunderskud. Sidste år akkumulerede udenlandske centralbanker dollarreserver på 470-500 mia. dollar svarende til to-tredjedele af det amerikanske betalingsbalanceunderskud.

Interlink-model og AErådets Heimdal-model. Udgangspunktet for beregningerne i de enkelte scenarier er, at den amerikanske handelsbalance skal forbedres med ca. 2 pct. af BNP efter seks år i forhold til et grundforløb, som bygger på OECD's *Economic Outlook No. 76*. I modelberegningerne bliver renterne tilpasset, således at inflationen vender tilbage til stigningstakten i grundforløbet. Der er også taget højde for, at forbedringer af de offentlige finanser ikke slår fuldt igennem på betalingsbalancen, da disse i et eller andet omfang vil blive modsvaret af mindre privat opsparing.

Scenarier

Scenarierne er:

- A: Et fald i dollarens værdi over for alle OECD-valutaer (Interlink-beregning)
- B: Et fald i dollaren over for alle valutaer, dvs. også over for valutaer, der i dag er bundet til dollaren, bl.a. den kinesiske valuta (Interlink-beregning)
- C: En stramning af den amerikanske finanspolitik (Interlink-beregning)
- D: Svarende til (C) (Heimdal-beregning)

Ændrede valutakurser påvirker betalingsbalancen

Ændringer i valutakurser er den mest umiddelbare mekanisme til at påvirke handels- og betalingsbalancen. Falder et lands valuta i værdi, vil det for det pågældende land gøre import dyrere og gøre eksport fra landet billigere. Dette trækker i retning af mindre import og mere eksport og en forbedring af betalingsbalancen over tid. På kort sigt kan dyrere import dog føre til en forværring af betalingsbalancen.

Dollarfald over for frit flydende valutaer

En forbedring af den amerikanske handels- og betalingsbalance vil kunne ske, hvis dollaren falder (yderligere) i værdi.³ Umiddelbart vil dette kunne ske over for valutaer, der flyder frit i forhold til dollaren, bl.a. euroen. Et fald i dollaren vil f.eks. kunne opstå, hvis USA får svært ved at finansiere sit betalingsbalanceunderskud.

3) Siden begyndelsen af 2002 er den effektive dollarkurs faldet med 18 pct. En forbedring af den amerikanske betalingsbalance er indtil videre udeblevet.

Tabel I.4 Tilpasningsscenarier

	Afvigelse fra grundforløb efter seks år			
	A	B	C	D
USA				
Realt BNP-niveau, pct.	-0,5	-0,3	-4,5	-5,3
Prisniveau, pct.	7,6	5,1	1,5	-2,4
Betalingsbalance, pct. af BNP	1,4	1,3	2,6	3,3
Offentlig saldo, pct. af BNP	•	•	5,9	6,0
Euroområdet				
Realt BNP-niveau, pct.	-0,2	-0,1	-0,4	-0,8
Prisniveau, pct.	-1,2	-0,6	1,0	-1,1
Betalingsbalance, pct. af BNP	-1,5	-1,0	-1,5	-0,4
Japan				
Realt BNP-niveau, pct.	-2,1	-1,4	-2,0	-1,1
Prisniveau, pct.	-5,7	-1,7	-2,7	-1,4
Betalingsbalance, pct. af BNP	-2,0	-0,8	-1,3	-1,8
Danmark				
Realt BNP-niveau, pct.	•	•	•	-0,4
Prisniveau, pct.	•	•	•	-1,0
Betalingsbalance, pct. af BNP	•	•	•	-0,1
Ledighedsprocent, pct.point	•	•	•	0,2

A: Interlink-beregning: 30 pct. depreciering af dollar over for OECD-valutaer (svarende til en 22,5 pct. effektiv depreciering).

B: Interlink-beregning: 22,5 pct. depreciering af dollar over for alle valutaer.

C: Interlink-beregning: Amerikansk finanspolitisk stramning på 6 pct. af BNP (svarende til en stigning i direkte og indirekte skatter på henholdsvis 3 og 1,5 pct. af BNP, og besparelser på offentlige udgifter svarende til 1,5 pct. af BNP).

D: Heimdal-beregning: Svarende til C.

Anm.: De forskellige scenarier er designet således, at den amerikanske handelsbalance forbedres med 2 pct. af BNP. Effekten på betalingsbalancen, der inkluderer rentebetaling til og fra udlandet, vil være en anden som følge af rentereaktioner i modelberegningerne.

Kilde: Brook mfl.: The Challenges of Narrowing the US Current-account Deficit and Implications for Other Economies, *OECD Economic Studies*, No. 38, 2004/1 og Heimdal-modelberegninger.

Binding af valutaer over for dollaren opgives	Dollaren vil også kunne falde i værdi, hvis lande, der i dag har bundet deres valuta til dollaren, opgiver denne binding, og disse valutaer vel at mærke er undervurderede. Det kan især tænkes at gælde den kinesiske valuta, men også andre valutaer følger i dag mere eller mindre dollaren.
Opskrivning af den kinesiske valuta vil mindske tilpasningsbyrden for euroen	Hvis dollarfaldet sker over for en større gruppe af valutaer, er et mindre fald over for de enkelte valutaer tilstrækkelig for at få samme effekt på den amerikanske betalingsbalance. Tilpasningsbyrden for eurolandene og Japan bliver derfor mindre i forhold til en situation, hvor Kina og andre lande opretholder en fast kurs over for dollaren, jf. scenarierne A og B i tabel I.4, hvor dollardepreciering sker over for henholdsvis OECD-valutaerne og alle valutaer. Kina har også et betalingsbalanceoverskud over for eurolandene – om end ikke i samme størrelsesorden som over for USA – så det kunne også tale for, at kinesisk valuta opskrives, eller at renminbien får lov til at flyde fri.
Valutakursændringer kan ikke løse balanceproblemer	Der skal et betragteligt dollarfald til for at få nedbragt underskuddet på den amerikanske betalingsbalance. Ifølge Interlink-modelberegningerne vil en effektiv depreciering af dollaren på 22,5 pct. føre til en forbedring af betalingsbalancen på 1,4 pct.point. Da udgangspunktet er et betalingsbalanceunderskud på mere end 5 pct., vil et dollarkursfald selv af denne størrelse kun løse en del af ubalancen. At virkningen ikke er større, hænger bl.a. sammen med, at der er en negativ afledt effekt på amerikansk eksport, som skyldes den kontraktive effekt, som valutakursændringer har for andre lande. Også virkningen af renteforhøjelser i USA (på i alt 3,0 pct.point), som antages at komme som følge af et opadgående pres på priserne, er med til at begrænse forbedringen af betalingsbalancen, idet rentebetalingerne til udlandet bliver større. De højere renter betyder i øvrigt, at aktiviteten i USA målt ved BNP-niveauet samlet set bliver en smule mindre end i grundforløbet. I euroområdet er konsekvenserne af et dollarfald noget mildere end i Japan. For det første påvirkes eurolandene mindre end Japan af udviklingen i USA og resten af Asien (i scenario A stiger den effektive valutakurs i Japan med 22 pct., mens den i euroområdet kun stiger med 11 pct.). For det andet kan renten sættes ned i euroområdet (i scenario A sænkes renten med

1,5 pct.point), mens Bank of Japans muligheder for at lempe pengepolitikken er yderst begrænsede.

Stramning af økonomisk politik kan mindske overforbrug

Underskuddet på den amerikanske betalingsbalance er et udtryk for, at amerikanerne har et opsparingsunderskud og må lade en del af deres forbrug (og investeringer) finansiere af udlandet. Dette skyldes både store underskud på de offentlige finanser og et højt privat forbrug, som kan tilskrives den meget lempelige økonomiske politik de seneste år. En stramning af finanspolitikken og pengepolitikken vil afdæmpe forbruget og importen og derigennem mindske underskuddet over for udlandet.⁴

Afmatning i USA påvirker resten af verden

Interlink-modelberegningerne illustrerer effekten af en stramning af finanspolitikken i USA på 6 pct. af BNP (scenario C i tabellen). I modsætning til scenarierne med valutakursændringer er de realøkonomiske konsekvenser noget større, men forbedringen af de offentlige finanser slår ikke fuldt igennem på betalingsbalancen, der forbedres med 2,6 pct. af BNP. Det skyldes bl.a. effekten af en lavere rente (som antages at følge af en strammere finanspolitik), der får det private opsparingsoverskud til at falde. Hertil kommer den negative feedback gennem den globale økonomi.

Danmark påvirkes mindre af finanspolitisk stramning i USA end eurolandene

Heimdal-beregninger viser, at Danmark påvirkes mindre af en finanspolitisk stramning i USA end andre eurolande (effekterne på aktiviteten i eurolandene er i samme størrelsesorden som Interlink-beregningerne). Det hænger sammen med, at dansk økonomi er mindre følsom over for ændringer i eksterne forhold end f.eks. tysk økonomi, og at lavere renter umiddelbart har en større modvirkende effekt, bl.a. via boligmarkedet, i Danmark end i eurolandene. Hertil kommer, at et mere fleksibelt arbejdsmarked i Danmark fører til en hurtigere tilpasning.

4) Modstykket til overforbrug i USA er et underdrejet forbrug i eurolandene og Japan. Kunne europæerne og japanerne få deres forbrug op, ville balanceproblemerne være mindre, men det ville ikke i sig selv være nok til for alvor at forbedre den amerikanske betalingsbalance, jf. Brook mfl.: The Challenges of Narrowing the US Current-account Deficit and Implications for Other Economies, *OECD Economic Studies*, No. 38, 2004/1.

I.3 Indenlandsk efterspørgsel

Fortsat høj vækst i den indenlandske efterspørgsel i år

Væksten i den indenlandske efterspørgsel forventes fortsat at være høj i 2005, om end lidt lavere end i 2004. Den indenlandske efterspørgsel er ligesom i 2004 primært drevet af det private forbrug, men også med et stort bidrag fra investeringerne. Bidraget fra investeringerne er lidt større i 2005 end i 2004, hvilket især skyldes en stigning i erhvervsinvesteringerne, jf. figur I.10 og tabel I.5. Frem mod 2006-07 ventes en mere moderat vækst på alle poster og en årlig stigning i den samlede indenlandske efterspørgsel på ca. 2 pct.

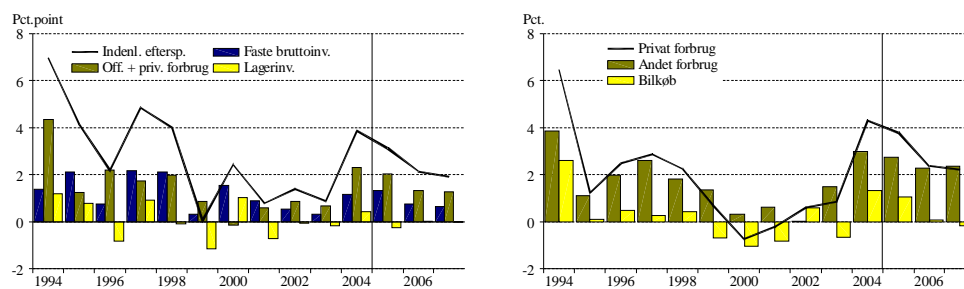
Privat forbrug var den primære kilde til vækst i 2004

Det private forbrug steg voldsomt igennem 2004 hjulpet på vej af en ekstra stigning i den disponible indkomst som følge af skattelettelserne og forårspakken, herunder suspensionen af bidraget til den særlige pensionsordning (SP).

Begrænset vækst i privat forbrug igennem året, men højt niveau

Forbrugertilliden er fortsat høj, men er dog faldet (sæsonkorrigeret) i årets første fire måneder. Detailsalget faldt de første tre måneder af året ligeledes fra et meget højt udgangspunkt. Der er således tegn på en vis opbremsning i forbruget i begyndelsen af indeværende år. Som følge af stigningen igennem sidste år bliver væksten fra 2004 til 2005 alligevel knap 4 pct. Bilforbruget voksede kraftigt igennem sidste år og steg til at udgøre ca. 5 pct. af det samlede forbrug i 2004 (svarende til det historiske gennemsnit). Ligesom for det øvrige private forbrug ventes en forholdsvis beskeden vækst i bilkøbet igennem 2005. I februar og marts er antallet af nyregistrerede biler i husholdningerne endda faldet, men som følge af stigningen igennem sidste år forventes stigningen i år at blive godt 20 pct. Dermed forøges bilkøbets andel af det samlede forbrug til et højt niveau, hvorfor der ikke ventes yderligere stigninger i bilkøbet i 2006-07.

Figur I.10 Bidrag til vækst i indenlandsk efterspørgsel og privat forbrug



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

Tabel I.5 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets priser 2004	Mængdestigning				
		2003	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	Pct.				
Privat forbrug	695	0,9	4,3	3,8	2,4	2,2
Bilkøb	33	-14,8	35,0	21,3	1,4	-2,7
Andet forbrug	663	1,6	3,1	2,9	2,4	2,5
Offentligt forbrug	386	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	25	-0,3	6,6	2,5	2,0	2,0
Boliginvesteringer	73	11,2	10,8	7,9	3,1	2,0
Erhvervsinvesteringer	190	-0,8	2,9	5,0	3,2	2,7
Maskiner	143	1,0	4,9	5,2	3,5	3,0
Bygninger	48	-7,7	-5,3	4,5	1,6	1,5
Lagerændringer	4	-0,2	0,4	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.373	0,9	3,9	3,1	2,1	1,9

Anm.: For "Lagerændringer" angiver mængdestigning bidrag til vækst i indenlandsk efterspørgsel.

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

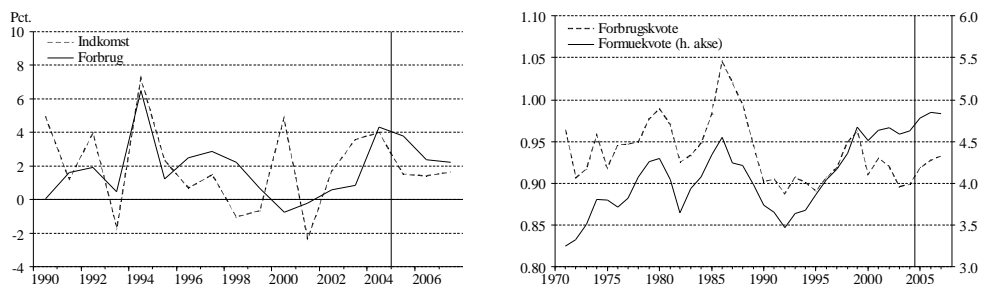
Effekten af genindførsel af SP

I nærværende prognose ophører den midlertidige suspension af SP, hvilket reducerer væksten i de disponible indkomster i 2006. Genindførslen af SP betyder, at husholdningernes (kortsigtede) disponible realindkomst ventes at stige godt ½ pct.point mindre i 2006, end hvis suspenderingen af SP var fortsat. Det skønnes, at det private forbrug som følge af genindførslen af SP vil stige med ca. ¼ pct.point mindre i 2006. Der er imidlertid en række usikkerheder forbundet med vurderingen af effekten af genindførslen af SP. Effekten på det private forbrug afhænger bl.a. af, hvorvidt forbrugerne opfatter SP som en skat eller en opsparing. For forbrugere, der er kreditrationerede, virker genindførslen af SP som en skat, hvilket vil betyde, at de må sænke deres forbrug. De øvrige forbrugere kan vælge at reducere anden opsparing og dermed opretholde samme forbrug.

Forbrugskvote

Forbrugskvoten er siden 1999 faldet fra over 0,95 til 0,90 i 2004, mens formuekvoten har været omtrent konstant på et historisk set meget højt niveau, jf. figur I.11. Udviklingen i forbrugs- og formuekvoten indikerer således et skift i den historiske sammenhæng mellem de to kvoter. I de kommende år forventes fortsat en høj formuekvote (primært grundet fortsat stigende boligformue). Med den stabile økonomiske situation og faldende ledighed de kommende år forventes det, at forbrugskvoten igen vil stige, således at der sker en beskeden tilnærmelse mod den historiske sammenhæng mellem de to kvoter.

Figur I.11 Privat forbrug, indkomst og formue



Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.7. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemmende private formue målt i forhold til disponibel indkomst.

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

Kontantprisens udvikling forklares i høj grad af fundamentale forhold

Huspriserne er vokset meget de seneste 10 år, og efter at væksten aftog i 2002-03, steg huspriserne igen markant med ca. 8 pct. sidste år. De historiske udsving i kontantpriserne kan i store træk forklares af udviklingen i de fundamentale størrelser, som har betydning for kontantprisen, herunder renten, de disponible indkomster og boligbestanden, jf. boks I.3 og figur I.12. De senere års kontantprisstigninger kan således begrundes med den lave rente, den økonomiske vækst og knapheden på nye byggegrunde. Desuden har innovationer på realkreditmarkedet og skattestoppets fastfrysning af de nominelle ejendomsskatter formentlig haft betydning for huspriserne, især i 2004. Når kontantprisudviklingen i de senere prognoser ofte er blevet fejlvurderet, skyldes en stor del af disse fejlskøn således forkerte forventninger til de forklarende faktorer, hovedsageligt renten.

Stor kontantprisstigning i år, og mindre stigninger i 2006-07

I 2005 ventes kontantpriserne at stige med knap 10 pct. Den kraftige vækst skyldes bl.a. det høje kontantprisniveau ved slutningen af 2004 og en markant vækst i starten af i år. Desuden antages renten at forblive lav i 2005, og indkomsterne skønnes at stige mærkbart. Husprisstigningerne ventes at blive moderate i 2006-07, efterhånden som renteniveauet stiger lidt, og opsvinget aftager i styrke.

Kontantprisen på enfamiliehuse er vokset ca. 125 pct. siden 1993, og det nuværende kontantprisniveau er historisk set højt. Men skønt kontantprisstigningerne synes ekstraordinære, kan en betragtelig del af de senere års prisstigninger forklares ved udviklingen i fundamentale størrelser. Således har renteniveauet været stærkt faldende, og den økonomiske vækst har generelt været høj siden midten af halvfemserne. Hertil kommer den større finansielle fleksibilitet som følge af innovationerne på realkreditmarkedet samt skattestoppet, der reducerer de reale ejendomsskatter. Endelig er et begrænset udbud af grunde i de større byer formentlig en væsentlig årsag til de stigende boligpriser.

Historisk har udviklingen i kontantprisen på kort sigt i høj grad været styret af omkostningerne ved at eje en bolig, der primært afhænger af realrenten efter skat og ejendomsskatterne. Andre forklarende faktorer er de disponible indkomster og den samlede boligbestand. På lang sigt har omkostningerne ved at bygge nye boliger afgørende betydning for kontantprisen, især i det tilfælde, hvor der ikke er knaphed på nye grunde. Er efterspørgslen efter boliger i høj grad geografisk koncentreret til eksempelvis større byer, hvor muligheden for at udbyde nye boliger er stærkt begrænset, får indkomsten også betydning for huspriserne på lang sigt.

Den estimerede ligning for kontantprisen i den makroøkonometriske model SMEC forsøger at forklare udviklingen i kontantprisen på baggrund af de ovenfor nævnte faktorer. SMEC-relationen er i stand til at forklare ca. 65 pct. af udviklingen i kontantprisen, og der er tegn på, at kontantprisstigningen de senere år i vid udstrækning kan forklares ud fra de fundamentale størrelser, herunder den aftagende rente og de stigende indkomster, jf. figur I.12.

Den markante stigning i kontantprisen i 2004 kan imidlertid kun delvist forklares af modellen, og foruden den lavere rente og højere indkomster skal kontantprisstigningen sidste år og den forventede stigning i år formentlig begrundes med andre midlertidige faktorer, som ikke er indeholdt i kontantprisrelationen i SMEC. Liberaliseringen af realkreditmarkederne som følge af introduktionen af afdragsfrie lån og variabelt forrentede lån med renteloft har sandsynligvis løftet efterspørgslen efter boliger og således kontantprisen. De nye låneformer medfører fleksibilitet på realkreditmarkederne, så det i højere grad lader sig gøre at fordele risiko og afkast i overensstemmelse med boligejernes præferencer. Afdragsfriheden giver endvidere mulighed for at afbetale dyrere banklån hurtigere, hvilket indebærer en indirekte omkostningsbesparelse. Og selvom man ved at låne afdragsfrit ikke direkte sparer omkostninger på lånet, modsat en situation hvor f.eks. renten falder, kan det ikke afvises, at en lavere månedlig ydelse øger prisen på boliger. Foruden innovationer på realkreditmarkederne kan forøget tiltro til

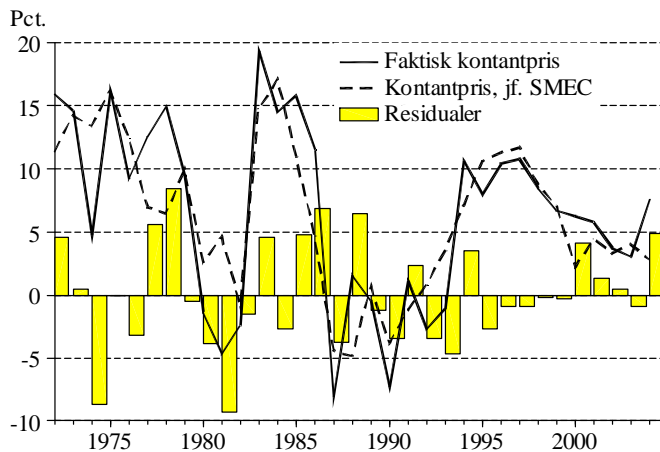
skattestoppet, som holder de fremtidige ejendomsskatter uændret i nominelle termer og dermed reducerer de reale ejendomsskatter, have bidraget til væksten i kontantprisen sidste år.

Udviklingen i kontantprisen de kommende år er forbundet med væsentlig usikkerhed. I nærværende prognose vurderes huspriserne at udvise aftagende, om end positive, vækstrater. Udsigten til pæn økonomisk vækst, men moderat stigende renter og bortfald af midlertidige effekter, ligger bag forventningen om denne udvikling. Det er muligt, at væksten i huspriserne fremover bliver højere end vurderet i prognosen som følge af udviklingen i de fundamentale størrelser. Hvis f.eks. den ventede rentestigning udebliver, eller den økonomiske vækst bliver større end forventet, vil husprisstigningerne påvirkes positivt i forhold til i prognosen. Innovationer på realkreditmarkederne kan endvidere bidrage til relativt høj vækst i kontantpriserne i fremtiden. Vokser kontantprisen imidlertid mere, end udviklingen i de fundamentale faktorer tilsiger, må der på et senere tidspunkt indtræffe en tilpasning i form af lavere vækstrater i huspriserne, eventuelt et direkte prisfald.

En rentestigning, der er større end forventet, kan også medføre, at huspriserne bliver lavere. Det er i denne sammenhæng relevant, at boligmarkedet er blevet mere følsomt over for højere renter, idet den store andel af variabelt forrentede lån indebærer større ydelser for mange boligejere, hvis renten stiger. For en husstand med gennemsnitlig indkomst medfører en rentestigning på 1 pct.point højere renteudgifter (før skat) i størrelsesordenen 4-5.000 kr. årligt, hvilket svarer til ca. 1,0 pct. af bruttoindkomsten, jf. *Finansiel Stabilitet 2005, Danmarks Nationalbank*. Rentefølsomheden hos husstande med nogenlunde samme indkomst varierer imidlertid. Betragtes de 10 pct. af husstandene med gennemsnitlig indkomst, der er mest følsomme over for højere renter, medfører en rentestigning på 1 pct.point en øget renteudgift på ca. 2½ pct. af indkomsten.

I stedet for at vurdere den højere rentes konsekvenser for den typiske boligejers økonomiske situation kan det være nødvendigt at vurdere, hvor hårdt førstegangskøbere rammes af den højere rente. Som mål for førstegangskøbere kan anvendes boligejere under 40 år, der udgør godt 1/3 af det samlede antal boligejere, jf. stikprøven i *Danmarks Nationalbank*. Hos denne gruppe vokser renteudgifterne gennemsnitligt ca. 1,1 pct. i forhold til indkomsten ved en stigning i renten på 1 pct.point. Til sammenligning indebærer en rentestigning på 1 pct.point, at renteudgifterne vokser med ca. 2¾ pct. af indkomsten hos de 10 pct. af boligejerne under 40 år, der bliver hårdest ramt af en rentestigning. Det tyder således på, at følsomheden hos boligejerne under 40 år mod forventning ikke er større end hos den typiske boligejer.

Figur I.12 Udviklingen i kontantprisen i vækstrater



Anm.: "Residualer" angiver forskellen mellem "faktisk kontantpris" og "kontantpris, jf. SMEC".

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

Usikkerhed knytter sig til udviklingen i kontantprisen

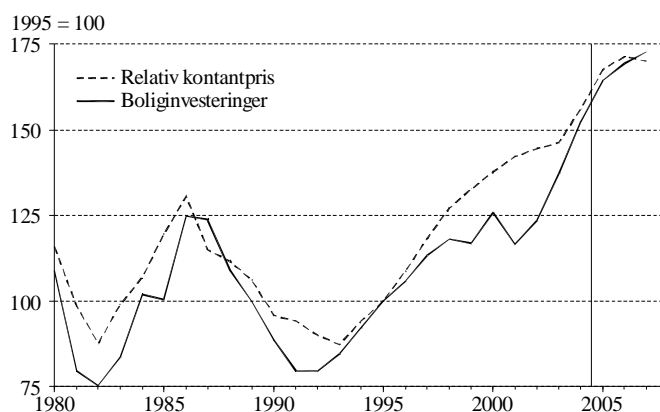
Der er dog stor usikkerhed om den forventede udvikling i kontantpriserne. En fortsat lav rente eller stærkere økonomisk vækst end forventet kan medføre større vækst i huspriserne end forudset. Stiger huspriserne imidlertid mere, end de fundamentale forhold tilsiger, må en tilpasning med lavere vækstrater – måske faldende huspriser – efterfølgende indtræffe. Lavere huspriser kan også forekomme, hvis renten stiger mere end antaget de kommende år. De variabelt forrentede låns stigende andel af realkreditlånene indebærer i denne sammenhæng, at boligmarkedet er blevet mere følsomt over for variationer i renten. Boligejere, der kombinerer lån med variabel forrentning med afdragsfrihed og endvidere har et relativt lille rådighedsbeløb, er specielt udsatte for risiko, idet en markant rentestigning med højere ydelser og lavere huspriser til følge kan resultere i, at nogle af disse boligejere må afhænde boligen med tab og uden opsparet friværdisværdi. Afledte effekter på det private forbrug, den indenlandske efterspørgsel og ledigheden kan føre til, at huspriserne presses yderligere ned. Det skal dog tilføjes, at innovationerne på realkreditmarkedet har tilført øget fleksibilitet, hvilket kan reducere de kontraktive virkninger af en ren-

testigning, idet muligheden for at skifte til afdragsfrie lån er til stede.

Stigning i boliginvesteringer

Et højt niveau for den relative kontantpris gør det fordelagtigt at opføre nye boliger. De sidste to år er der for alvor kommet gang i boliginvesteringerne, der i 2004 steg med godt 10 pct., jf. figur I.13. Dermed har boliginvesteringerne indhentet det meste af det efterslæb, der har været i forhold til, hvad den stigende kontantpris har tilsagt af investeringer. Idet der også i 2005 forventes en betydelig stigning i den relative kontantpris, forventes ligeledes en betydelig stigning i boliginvesteringerne i år. Stormen i januar i år vil desuden medføre øgede investeringer som følge af de nødvendige reparationer. I år ventes derfor en vækst i boliginvesteringerne på knap 8 pct. aftagende til omtrent 2 pct. i 2007.

Figur I.13 Boliginvesteringer og kontantpris



Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

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

Fortsat lav boligformuekvote

De forventede boliginvesteringer giver kun anledning til en beskeden stigning i boligbestanden set i forhold til den disponible realindkomst (boligformuekvoten) i de kommende

år, og boligformuekvoten er fortsat lav historisk set. Dermed vil der ikke blive noget nævneværdigt pres i nedadgående retning på kontantprisen fra udbudssiden.

Bygningsinvesteringskvoten bliver omtrent uændret

De samlede bygningsinvesteringer (ekskl. boliginvesteringer) faldt med knap 3 pct. sidste år, hvilket dækker over et lidt større fald i de private bygningsinvesteringer og en stigning på ca. 6½ pct. i de offentlige investeringer. I år forventes bygningsinvesteringerne at stige lidt i de private erhverv, bl.a. grundet reparationer som følge af stormen i januar. Bygningsinvesteringskvoten har været aftagende de senere år, og det ventes, at den stabiliseres i de kommende år, svarende til en vækst i bygningsinvesteringerne på ca. 2 pct., jf. figur I.14. Den gennemsnitlige levealder af bygninger og anlæg har været stigende historisk og er nu oppe på ca. 150 år ifølge nationalregnskabets tal. Dette vurderes som meget højt, hvorfor der ikke forventes yderligere stigninger. Dermed vil en stabilisering af investeringskvoten betyde en stort set konstant kapitalkvote.

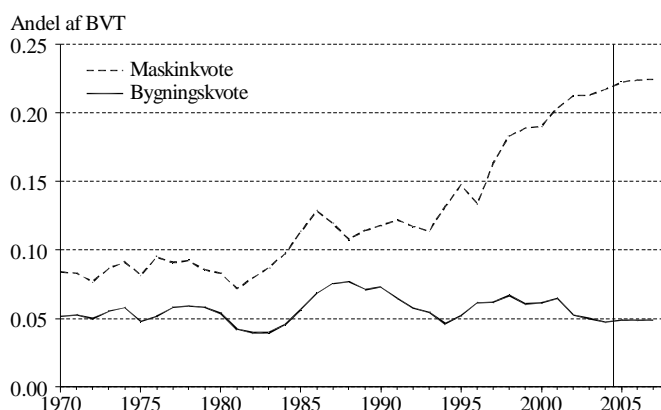
Fortsat stigende maskininvesteringskvote

Maskininvesteringerne steg markant igennem 2004, dog med aftagende vækst sidst på året. For at tilfredsstille den stigende efterspørgsel forventes der også i 2005 en betydelig vækst i maskininvesteringerne på ca. 5 pct. Maskininvesteringskvoten har udvist en stigende tendens siden 1980'erne, jf. figur I.14. De sidste 10 år har stigningen været endnu større, hvilket til dels kan forklares ved stadig større IT-investeringer og lav rente. Det forventes, at denne stigning vil mindskes på sigt bl.a. som følge af en lidt højere rente, således at væksten i de private maskininvesteringer i 2006-07 bliver ca. 3 pct. årligt.

Lagerinvesteringer

Lagerinvesteringerne ventes at være beskedne i de kommende år. Lagerinvesteringerne var høje i 2004, hvorfor en normalisering af investeringerne betyder, at vækstbidraget bliver ca. -0,2 pct. i år. Bidraget ventes at blive nul i 2006-07.

Figur I.14 Maskin- og bygningsinvesteringskvote i de private byerhverv



Anm.: Maskininvesteringskvoten er defineret som maskininvesteringerne i forhold til bruttoværditilvæksten. Bygningsinvesteringskvoten, som ikke indeholder boliginvesteringer, er defineret tilsvarende.

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

I.4 Udenrigshandel og betalingsbalance

Svækkelse af væksten sidste efterår i vigtige aftagerlande

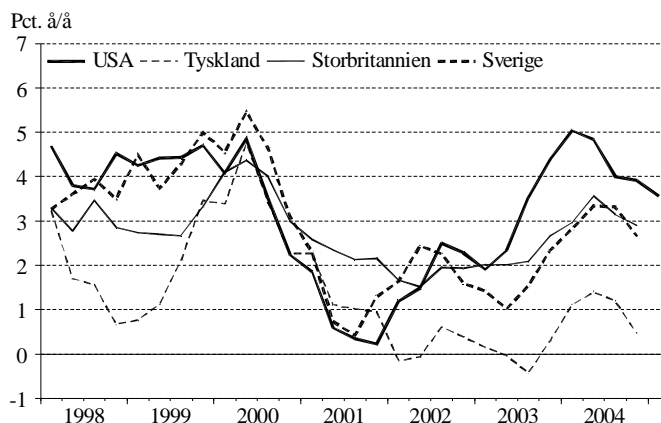
Som beskrevet i afsnit I.2 svækkedes det globale opsving sidste efterår. Udviklingen i Danmarks vigtigste aftagerlande er vist i figur I.15. Fremgangen ventes dog at vende tilbage i år, og væksten i Danmarks aftagerlande forventes i hvert af årene i prognosen at ligge omkring et niveau på 2½ pct. I bilagstabel I.1 og I.2 findes en oversigt over skøn for de enkelte lande, og nedenfor gives en kort beskrivelse af konjunktursituationen i Danmarks vigtigste aftagerlande.

Højkonjunktur i USA

Amerikansk økonomi har været i fremgang siden 2001, men først sidste år fik opsvinget en mere selv bærende karakter, da investeringerne tog til, og beskæftigelsen endelig begyndte at stige. Industriproduktionen accelererede kraftigt i 2004, og tillidsindikatorer peger i retning af, at industrien fortsat vil udvide produktionen. Udsigterne for de kommende år synes derfor gode. BNP vil dog næppe vokse i helt samme høje tempo som i 2004, hvor væksten blev på 4,4 pct. (den højeste siden 1999). Det skyldes bl.a. en mindre

stimulans fra den økonomiske politik, en opbremsning i de stigende huspriser, en dæmpende virkning på aktiviteten af høj oliepris og endelig en stigende kapacitetsudnyttelse.

Figur I.15 Stigning i BNP i forhold til samme kvartal året før i Danmarks fire største aftagerlande



Kilde: EcoWin.

Kun svag vækst i euroområdet

Fremgangen i euroområdet siden midten af 2003 blev afbrudt i andet halvår af 2004. I fjerde kvartal oplevede både Tyskland og Italien negativ vækst. Takket være en bedre situation i Frankrig og Spanien blev BNP-væksten i 2004 i euroområdet trods alt på 2,0 pct. – den højeste i fire år. Blandt de mindre økonomier oplevede Finland og Irland stærk vækst, mens Holland, Portugal og Grækenland gik ind i 2005 i tilbagegang. Forværringen i euroområdet som helhed skyldes bl.a. en forringelse af de eksterne forhold som følge af euroens appreciering. Af de store lande har kun Tyskland været i stand til at fastholde sine eksportsmarkedsandele. Samtidig er købelysten hos husholdningerne i eurolandene meget begrænset. Tillidsindikatorerne tyder ikke på megen optimisme, og ledigheden vedbliver at ligge på et højt niveau.

Svag vækst i Tyskland

Tyskland gik tilsyneladende ind i 2005 på kanten af at være i recession, da væksten i både tredje og fjerde kvartal sidste år var negativ. Nationalregnskabstal for første kvartal i år

var dog overraskende gode, idet BNP voksede med 1 pct. De positive tal dækker dog formentlig over arbejdsdags-effekter samt et usædvanligt stort bidrag fra nettoeksporten. Forhåbninger om en bedring i tysk økonomi knyttet til større vækst i det private forbrug er således endnu ikke blevet indfriet. Tillidsindikatorer peger fortsat på pessimisme, og der er endnu ikke indtruffet store forbedringer på arbejdsmarkedet. Tyskland kommer næppe til at opleve stor vækst i år.

**Det langvarige
opsving i
Storbritannien
fortsætter**

Siden midten af 2004 har huspriserne i flere områder i Storbritannien været faldende. Den eksplosive vækst i huspriserne, som siden 1997 er steget med 150 pct., synes dermed stoppet. De faldende huspriser skal bl.a. ses på baggrund af Bank of Englands renteforhøjelser på i alt 1,25 pct.point siden slutningen af 2003. Stagnationen i husprisstigningerne har tilsyneladende allerede haft en afdæmpende effekt på det private forbrug, der for hvert kvartal i 2004 er vokset mindre og mindre kraftigt. I samme periode er der imidlertid sket en styrkelse af investeringerne og eksporten. Dette har ført til en bedre balance i de efterspørgselskomponenter, der driver udviklingen i BNP. Faktisk steg BNP-væksten en smule i fjerde kvartal til 0,7 pct. fra 0,5 pct. i tredje kvartal. Det betyder i øvrigt, at Storbritannien nu er oppe på 50 på hinanden følgende kvartaler med positiv vækst! Det skal understreges, at forbrugerne fortsat er ret optimistiske med hensyn til den økonomiske udvikling, og der er ikke noget, der tyder på et egentligt kollaps på boligmarkedet.

**Gode udsigter for
Sverige**

Opsvinget i svensk økonomi startede i midten af 2003, og sidste år nåede Sverige op på en BNP-vækst på 3,5 pct. Eksporten har – i modsætning til i de fleste andre industrialiserede lande – givet et betydeligt vækstbidrag (i det mindste i første halvår af 2004) trods en apreciering af den effektive kronekurs, som bl.a. kan tilskrives dollarens fald. Det er forventningen, at en acceleration i den indenlandske efterspørgsel kan modvirke et faldende bidrag fra nettoeksporten. Denne formodning understøttes af en stigende tendens i forbrugertilliden. Også virksomhederne er optimistiske, og en stigende kapacitetsudnyttelse har allerede ført til ret kraftige stigninger i de faste investeringer. Den indenlandske efterspørgsel understøttes af en lav rente. Udsigter-

ne for de kommende år synes på baggrund af den gunstige konjunktursituation at være ret gode.

Høj vækst i Norge

Norsk økonomi har oplevet stærk fremgang i halvandet år nu, og sidste år steg BNP med 2,9 pct. – den højeste vækst siden 1997. Opsvinget er først og fremmest drevet af den indenlandske efterspørgsel. Især husholdningernes forbrug og boliginvesteringerne er vokset, efter at pengepolitikken blev lagt om i slutningen 2002 med en række rentesænkninger. Investeringerne på fastlandet er også taget til, og det er ikke længere kun olieinvesteringer, som giver et vigtigt bidrag til væksten. Norsk økonomi nyder i øvrigt godt af den høje oliepris, og bytteforholdsforbedringen over for udlandet bidrager til pæne stigninger i realindkomsterne.

Moderat vækst i eksporten

Den samlede danske eksport voksede moderat i 2004, idet både eksport af varer og tjenester steg med ca. 4 pct., jf. tabel I.6. Den årlige vækst i vareeksporten ventes at falde fra ca. 3½ pct. i 2005 til ca. 3 pct. i 2006-07, mens eksporten af tjenester skønnes at stige beskedent i 2005 og med 3½-4 pct. i 2006-07.

Tabel I.6 Udviklingen i eksport og import

	Årets priser		Mængdestigning			Prisstigning			
	2004	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	-----	Pct.	-----	-----	-----	Pct.	-----	-----
Vareeksport	449	4,1	3,5	3,0	2,9	1,6	2,8	-0,7	0,1
- heraf industri	301	3,9	4,1	4,0	3,9	0,3	1,3	0,8	1,1
Tjenesteeksport	180	3,7	2,2	3,4	3,9	2,2	-0,1	1,1	1,7
Eksport i alt	629	4,0	3,2	3,1	3,2	1,7	2,0	-0,2	0,6
Vareimport	408	7,4	4,8	4,0	3,7	1,5	2,0	-0,4	-0,0
- heraf industri	195	9,3	3,8	4,5	3,9	-0,3	1,2	0,5	0,7
Tjenesteimport	147	7,5	6,6	3,2	3,8	1,9	0,9	1,1	1,5
Import i alt	555	7,4	5,2	3,8	3,7	1,6	1,8	-0,0	0,4

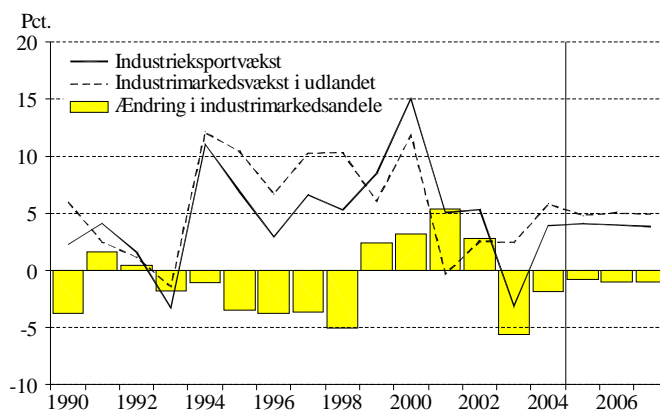
Anm.: Industriimporten angiver import af maskiner og transportmidler samt bearbejdede varer.

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

Også industrieksporten stiger relativt lidt

Udviklingen i vareeksporten var hovedsageligt drevet af industrieksporten, der steg med ca. 4 pct. sidste år, hvorimod landbrugseksporten kun voksede med godt 1 pct. Væksten i industrieksporten må betragtes som beskeden, når de pæne vækstrater i mange af Danmarks vigtigste aftagerlande tages i betragtning, jf. figur I.16. Specielt det sidste halvår af 2004 skuffede industrieksporten. Mens eksport af industrivarer til Storbritannien og Sverige steg markant sidste år, var det meget lave eksportstigninger til bl.a. USA, Norge og Tyskland, der bidrog til at trække industrieksportvæksten ned. I 2005-07 ventes eksporten af industrivarer ligeledes at stige med ca. 4 pct., idet væksten i Danmarks aftagerlande skønnes at blive lidt lavere end i 2004, mens forværringen af den danske lønkonkurrenceevne forventes at blive reduceret.

Figur I.16 Industrieksport, udlandsvækst og industrimarkedsandele



Anm.: Markedsandelene er konstrueret ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejet gennemsnit af aftagerlandenes industriimport. Både eksport og import er mængder. Aftagerlandenes import er sammenvæjet med udgangspunkt i de givne eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, OECD, *Economic Outlook*, ADAM's databank og egne beregninger.

Tab af markedsandele ...

Den relativt lave stigning i industrieksporten sidste år indikerer et tab af markedsandele på de internationale markeder, om end faldet i markedsandelene var noget mindre end i

2003. I 2005-07 forventes dansk industri kun i et lille omfang at miste markedsandele i udlandet, og som sidste år er det primært udviklingen i lønkonkurrenceevnen, der skønnes at forårsage tabet af markedsandele.

... der primært skyldes udviklingen i lønkonkurrenceevnen

Siden 2000 er lønkonkurrenceevnen i alt forringet med ca. 15 pct. Sidste år forværredes lønkonkurrenceevnen med godt 2 pct., og i 2005 ventes konkurrenceevnen ligeledes at falde, om end forværringen reduceres lidt i forhold til 2004, jf. tabel I.7 og figur I.17. Den svagere lønkonkurrenceevne i 2004-05 kan stort set ligeligt tilskrives en stigning i den effektive kronekurs samt højere danske lønstigninger i forhold til de udenlandske. I 2006-07 skønnes lønkonkurrenceevnen fortsat at blive lidt forringet.

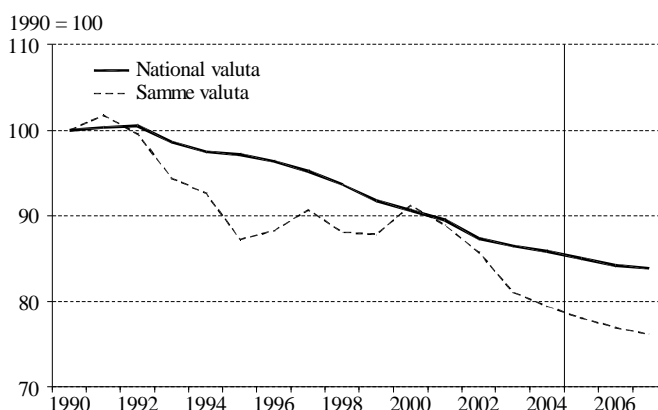
Tabel I.7 Lønkonkurrenceevne

	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger					
udland	2,8	2,4	2,5	2,8	3,2
indland	3,8	3,1	3,6	3,7	3,6
Ændring i relativ løn	-1,0	-0,7	-1,0	-1,0	-0,4
Ændring i effektiv kronekurs	4,7	1,4	0,7	0,5	0,6
Ændring i lønkonkurrenceevne	-5,7	-2,1	-1,8	-1,5	-1,0

Anm.: Ændringen i den relative løn er lig lønstigningen i udlandet minus lønstigningen i Danmark. En positiv ændring i kronekursen indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Ændringen i lønkonkurrenceevnen er lig ændringen i den relative løn minus ændringen i den effektive kronekurs. Et negativt tal indebærer en forværring af konkurrenceevnen. Lønomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger. De danske lønstigninger i denne tabel (og figur I.17) bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige lidt fra lønstigninger anvendt andetsteds.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin og egne beregninger.

Figur I.17 Lønkonkurrenceevnen – udlandets lønomkostninger i forhold til danske



Anm.: Et fald i indekset indikerer en forværring af industriens lønkonkurrenceevne. Den stiplede linje tager højde for, at valutakursændringer også påvirker lønkonkurrenceevnen.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Cost for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin og egne beregninger.

Fortsat høje danske lønstigninger

De danske timelønomkostninger forventes at stige ca. 3½ pct. 2005-07, hvilket er lidt mere end sidste år, hvor lønningerne steg med godt 3 pct.⁵ Lønstigninger på omkring 3½ pct. er lidt mindre end tidligere års danske lønstigninger, men mere end de udenlandske, der skønnes at vokse med ca. 2½ pct. i 2005. Frem mod 2007 ventes stigningstakten i de udenlandske timelønomkostninger at tage til, dog uden at blive så høje som de danske.

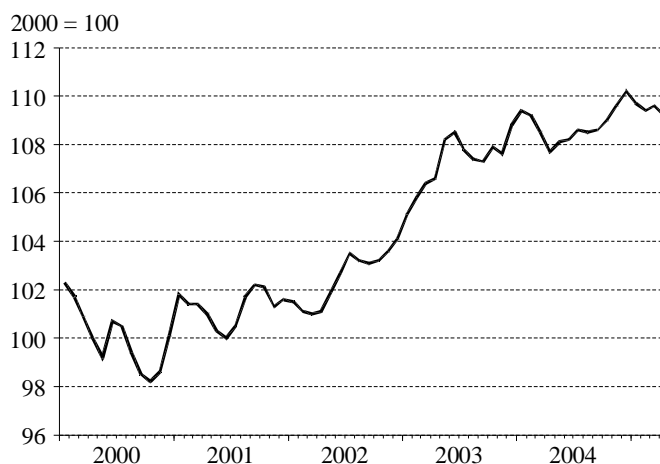
Og en stigende kronekurs

Den effektive kronekurs voksede med ca. 1½ pct. i 2004 i forhold til 2003. Stigningen i den effektive kronekurs de seneste år, jf. figur I.18, afspejler i høj grad faldet i dollarkursen. Dollardeprecieringen sidste år er formentlig en afgørende årsag til, at den danske vareeksport til USA stort set var uændret i 2004 trods den høje amerikanske vækst.

5) De danske lønstigninger, som kommenteres her, bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige fra lønstigninger anvendt andetsteds.

Som en følge af ubalancerne i den amerikanske økonomi antages dollaren at fortsætte sit fald i 2005-07. Faldet i dollaren bidrager via en stigning i den effektive kronekurs på ca. 2 pct. således til den fortsatte forværring af den danske konkurrenceevne i prognoseperioden.

Figur 1.18 Effektiv kronekurs



Anm.: Sidste observation er april 2005.

Kilde: EcoWin.

Tjenesteeksporten stiger lidt

En stigning i tjenesteeksporten sidste år på godt 3½ pct. blev primært drevet af eksport af søtransport mv., der steg med knap 5½ pct. Et markant fald i søtransporten i sidste halvår 2004 medførte dog et relativt lavt udgangsniveau for eksporten af søtransport i år, og væksten i 2005 forventes derfor at blive relativt beskeden. I resten af prognoseperioden ventes eksporten af søtransport, og dermed tjenesteeksporten, imidlertid at stige pænt.

Pæn vækst i den samlede import

Den samlede import voksede med knap 7½ pct. i 2004, og i år forventes ligeledes en pæn importvækst, om end stigningen bliver lidt mindre end sidste år. Eftersom eksportudviklingen var beskeden i 2004, var det primært den store stigning i den indenlandske efterspørgsel, der fik importen til at vokse. Importvæksten var dog ikke ualmindelig høj sam-

menlignet med tidligere opsving. Når væksten i importen forsøges forklaret med væksten i den samlede efterspørgsel, peger regressionsanalysen i boks I.4 på, at importen sidste år skulle stige med netop ca. 7½ pct. Analysen vidner endvidere om, at den kortsigtede efterspørgselselasticitet i importen er større end 1 (og nok nærmere lig 2), og da den samlede efterspørgsel voksede med godt 3½ pct., er det ikke overraskende, at importvæksten blev mere end 7 pct. Væksten i importen forventes at aftage frem mod 2007, efterhånden som væksten i den indenlandske efterspørgsel bliver mindre.

Men moderat udvikling i vareimporten

Efter at være steget markant i den første del af 2004 faldt vareimporten tilbage mod slutningen af året, hvilket bl.a. skal tilskrives den svage udvikling i eksporten det sidste halvår af 2004. Det var primært et fald i importen af energi, der resulterede i den lavere vareimport mod slutningen af sidste år. Importen af færdigvarer steg derimod pænt gennem 2004. Det relativt lave slutniveau for vareimporten i 2004 medfører, at den årlige vækst i 2005 kun forventes at blive knap 5 pct. i år. I 2006-07 skønnes vareimporten at stige med ca. 4 pct.

Tjenesteimporten stiger markant

Modsat vareimporten voksede importen af tjenester gennem hele 2004. Væksten blev sidste år på ca. 7½ pct., hvilket var noget højere end eksporten af tjenester. I år skønnes stigningstakten at blive knap 7 pct., og i resten af prognoseperioden vurderes væksten i tjenesteimporten at blive ca. 3½ pct.

Mindre overskud på balancen for varer og tjenester

Overskuddet på varebalancen faldt ca. 10 mia. kr. i 2004, jf. tabel I.8. I 2005 implicerer en lidt større vækst i vareimporten end i vareeksporten ikke en forværring af varebalancen, eftersom vareeksporten er større end vareimporten. Desuden påvirkes varebalancen positivt af, at vareeksportpriserne forventes at stige lidt mere end vareimportpriserne, hvilket bl.a. skal ses på baggrund af antagelsen om en stigning i den effektive kronkurs og på baggrund af lidt højere lønstigninger i Danmark end i udlandet. Overskuddet på balancen for tjenester skønnes at falde ca. 7 mia. kr. i 2005, hvilket skyldes den svage tjensteeksport og stærke tjenesteimport.

Importen voksede kraftigt i Danmark i 2004. Imidlertid var væksten i efterspørgslen også stor sidste år, og på denne baggrund var importvæksten ikke unaturlig høj set i et historisk perspektiv.

Den indenlandske efterspørgsel falder ikke kun på dansk producerede varer, idet en del af efterspørgslen tilfredsstilles af import fra udlandet. En del af den danske eksport indeholder ligeledes importerede varer. Følgende analyse indikerer, at den kortsigtede importelasticitet er større end 1, hvilket betyder, at importen ikke alene vokser, når den samlede efterspørgsel (dvs. den indenlandske efterspørgsel og eksporten) stiger, men at importen tilmed hæves med noget mere end 1 pct., når den samlede efterspørgsel vokser med 1 pct. Dette indebærer, at importkvoten, opgjort som forholdet mellem import og den samlede efterspørgsel, ikke er konstant over tid, men derimod afhænger positivt af konjunkturudviklingen.

Modstykket til, at importkvoten stiger, når den samlede efterspørgsel stiger, er, at den danske produktion reagerer trægt. Der er flere årsager hertil. For det første skal virksomhederne være sikre på, at en øget efterspørgsel er tilstrækkelig permanent, for at det er lønsomt at investere i et større produktionsapparat med henblik på at kunne hæve produktionen betragteligt. Endvidere er implementeringen af sådanne investeringer tidskrævende, ligesom en eventuel ansættelse af flere medarbejdere til at udnytte det større produktionsapparat tager tid og kræver omkostninger.

I henhold til nedenstående regressionsligning stiger importen med 1,66 pct. i indeværende kvartal og 0,52 pct. det efterfølgende kvartal, når efterspørgslen stiger 1 pct. Skønt den estimerede importvækst afviger fra den faktiske i 2004, er afvigelsen ikke ualmindelig stor set i et historisk perspektiv, jf. figur A, der angiver udviklingen i den faktiske importvækst og importvæksten i henhold til regressionsligningen. Og betragter man den gennemsnitlige vækst i import og efterspørgsel fra 2003 til 2004, tilsiger den estimerede sammenhæng, at importen skulle vokse med 7,44 pct., hvilket er overordentlig tæt på den faktiske vækst i importen på 7,42 pct. sidste år. Importvæksten var derfor ikke større, end man kunne forvente i 2004.

Regressionen er kun delvist velspecificeret ud fra en statistisk og økonomisk synsvinkel. Til gengæld er modellen let fortolkelig og har relativt god forklarings-evne. Relationen skal betragtes som en opdeling af importens efterspørgselselasticitet på kvartaler det første år, hvor kun efterspørgslen i indeværende og foregående periode indgår signifikant. Således er der ikke tale om en strukturel ligning for importen, idet andre forklarende faktorer også burde indgå i en sådan specifi-

kation, f.eks. forskellen i stigningen i udenlandske og indenlandske priser, ændringer i efterspørgsels sammensætningen og en langsigtet niveausammenhæng mellem importen og den samlede efterspørgsel.

Den estimerede sammenhæng er som følger:

$$\text{Dlog(import)}_t = 1,66 * \text{Dlog(eftersp)}_t + 0,52 * \text{Dlog(eftersp)}_{t-1} - 0,0019$$

(10,59) (3,35) (0,83)

Tallene i parentes under parameterværdierne angiver den numeriske t-værdi.

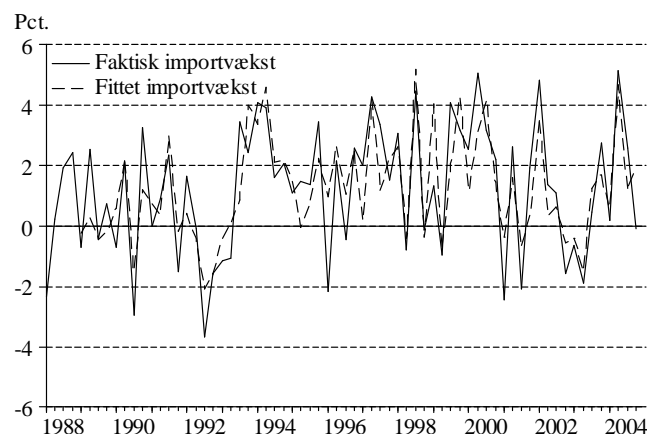
import: Import af varer og tjenester i faste priser, sæsonkorrigeret, Danmarks Statistik, *Statistikbanken*.

eftersp: Indenlandsk efterspørgsel (ekskl. lagerinvesteringer) plus eksport af varer og tjenester i faste priser, sæsonkorrigeret, Danmarks Statistik, *Statistikbanken*.

Dlog: Ændring i variabelen i forhold til kvartalet før, logaritmetransformeret, hvilket for små ændringer svarer til den procentvise ændring.

S = 0,0129 R² = 0,6404
DW = 2,45 obs. = 1988:3 - 2004:4

Figur A Kvartalsvis udvikling i importvæksten



Tabel I.8 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	50	41	42	37	35
Tjenestebalance	36	33	26	27	29
Nettorenter	-17	-12	-12	-13	-13
Øvrige poster	-24	-26	-30	-31	-32
Løbende poster i alt	46	36	27	23	22
Gæld til udlandet ultimo	178	166	141	120	100
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	3,3	2,5	1,8	1,5	1,3
Gæld til udlandet ultimo	12,8	11,5	9,3	7,7	6,2

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

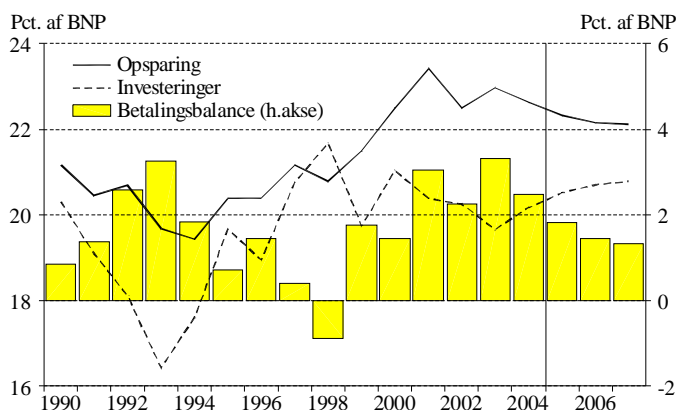
Betalingsbalance-overskuddet falder

Det mindre overskud på tjenestebalancen i år implicerer et tilsvarende lavere overskud på betalingsbalancen, som dermed forventes at falde til godt 25 mia. kr. i 2005. I 2006-07 vurderes betalingsbalancen at blive på lidt under 25 mia. kr. Nettorenteindtægterne fra udlandet skønnes ikke at bidrage til udviklingen i betalingsbalancen i 2005-07, idet rentebetalingerne i denne periode ventes at være nogenlunde konstante som en konsekvens af, at renterne vurderes at stige, mens udlandsgælden forventes at aftage.

Mindre opsparing og flere investeringer

Det forventede fald i betalingsbalancen fra 46 mia. kr. i 2003 til knap 25 mia. kr. i 2006 kan alternativt forklares ved et løbende fald i opsparingsens andel af BNP samtidig med, at investeringskvoten vokser, jf. figur I.19. Udviklingen i opsparingskvoten hænger sammen med det store private forbrug og dermed en højere forbrugskvote. I 2007 forventes både opsparings- og investeringskvoten at være stort set konstant, hvorfor betalingsbalancen også er uændret.

Figur I.19 Opsparing, investeringer og betalingsbalance



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

I.5 Beskæftigelse, løn og priser

Stigende beskæftigelse

På trods af den høje vækst voksede beskæftigelsen kun ca. 5.000 personer gennem 2004, og idet beskæftigelsen lå på et relativt lavt niveau i starten af 2004, steg beskæftigelsen stort set ikke på årsbasis, jf. tabel I.9. Beskæftigelsesfremgangen forventes dog at blive tydeligere i år, idet opsvinget efterhånden har bidt sig fast i dansk økonomi. Således skønnes beskæftigelsen at stige med ca. 17.000 personer i 2005 og med yderligere 9.000 personer næste år. I 2007 vurderes beskæftigelsen at være stort set uændret, idet opsvingets styrke forventes at aftage.

Moderat BVT-vækst var årsag til beskæftigelsesudviklingen

Den beskedne fremgang i beskæftigelsen sidste år skal ses i sammenhæng med, at bruttoværditilvæksten (BVT) i de private byerhverv kun voksede ca. 2 pct., hvilket er noget mindre end BNP-væksten. Vækstforskellen mellem BNP og BVT skal primært tilskrives stigningen i provenuet fra bilafgifter som følge af den kraftige fremgang i forbrug af biler. Væksten i den indenlandske produktion var således kun lidt større end under en normal konjunktursituation, hvilket er en del af baggrunden for den beskedne fremgang i beskæftigelsen. Hertil kommer, at mange virksomheder for-

mentlig valgte at udskyde ansættelsen af flere medarbejdere, indtil opsvingets styrke syntes mindre usikker.

Faldende ledighed

Beskæftigelsesfremgangen i år resulterer i et stort set tilsvarende fald i ledigheden, hvilket indebærer et årsniveau på godt 160.000 personer i 2005, jf. figur I.20. Faldet i ledigheden skønnes at fordele sig jævnt over året, således at niveauet ved udgangen af 2005 bliver godt 155.000 personer. Ledighedsniveauet forventes at blive godt 150.000 i 2006 og kun en smule lavere i 2007, hvilket afspejler, at konjunkturerne vender tilbage til en mere normal situation, og at økonomien kommer tættere på kapacitetsgrænsen.

Tabel 1.9 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

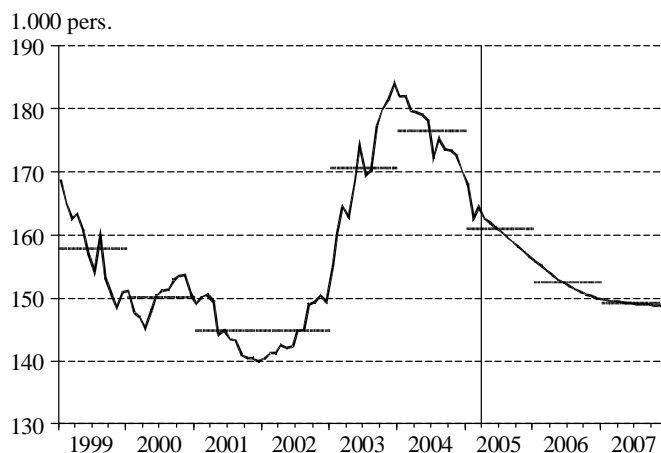
	2004	2003	2004	2005	2006	2007	
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 personer				----
Arbejdsstyrke	2.899	5	8	2	0	-3	
Beskæftigelse	2.723	-21	2	17	9	0	
Fremstillingserhverv	307	-10	-13	-8	-3	-4	
Serviceerhverv	1.204	-5	17	20	12	7	
Bygge-og anlægserhverv	192	-4	3	6	2	2	
Privat beskæftigelse i øvrigt	182	-3	-6	-4	-6	-7	
Offentligt ansatte	838	2	2	3	3	3	
Registrerede ledige	176	26	6	-15	-9	-3	
		-----	1.000 pers.				-----
Registrerede ledige		171	176	161	152	149	
Antal aktiverede		66	70	74	72	72	
Efterløn og overgangsydelse ^a		186	190	172	154	161	
		-----	Pct.				-----
Ledighed		5,9	6,1	5,5	5,3	5,1	

a) Faldet i antallet af personer på efterløn i 2005 og 2006 skyldes bl.a. nedsættelsen af folkepensionsalderen og udfasningen af overgangsydelsen.

Anm.: Erhvervsopdelingen i SMEC afviger fra opdelingen i nationalregnskabet. I "Privat beskæftigelse i øvrigt" indgår landbrug, energi mv. Fremstillingserhvervene er mindre end i nationalregnskabet; eksempelvis tilhører fødevarerindustrien landbrugserhvervet i SMEC.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur I.20 Ledighedsudviklingen på måneder



Anm.: Sidste historiske observation er marts 2005.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Fremgang i serviceerhvervenes beskæftigelse

Det var fortrinsvist beskæftigelsen i fremstillingserhvervene, der faldt sidste år. Til gengæld var der betydelig fremgang i serviceerhvervenes beskæftigelse. Det skal dog bemærkes, at udviklingen i beskæftigelsen er behæftet med usikkerhed, da Danmarks Statistik igennem længere tid har været i gang med at indarbejde ny metode til beskæftigelsesopgørelsen i nationalregnskabet. Fremadrettet forventes fortsat fremgang i serviceerhvervene og tilbagegang for fremstillingssektoren, om end tilbagegangen aftager i styrke. Beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren og i den offentlige sektor ventes at stige lidt i 2005-07.

Arbejdsstyrken nogenslunde konstant

Arbejdsstyrken voksede sidste år med knap 10.000 personer, skønt den strukturelle arbejdsstyrke vurderes at være faldet lidt, jf. tabel I.10. Stigningen i arbejdsstyrken skal derfor tilskrives andre forhold på arbejdsmarkedet end den strukturelle arbejdsstyrkeudvikling, herunder et konjunkturrelt bidrag som følge af den gunstige økonomiske situation. Arbejdsstyrken forventes at være stort set uændret i 2005-07.

Tabel I.10 Befolkning og arbejdsstyrke

	2003	2004	2005	2006	2007
	1.000	---	Ændring i 1.000 pers.	---	---
	pers.				
Samlet befolkning	5.383	14	8	8	5
- under 15 år	1.013	4	4	-2	-4
- 15 til 64 år	3.572	3	3	5	8
- 65 år eller over	798	6	2	3	3
Arbejdsstyrken					
Demografisk forløb		-10	-10	-11	-10
Bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.		6	11	10	7
Strukturelt forløb		-4	1	-1	-3
Andre forhold		12	1	1	0
Det ventede forløb	2.891	8	2	0	-3

Anm.: "Strukturelt forløb" er beregnet som summen af "demografisk forløb" og "bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.". Bidragene til arbejdsstyrken i det demografiske forløb bygger på konstante erhvervsfrekvenser fra 2001. Bidragene til arbejdsstyrken fra tiltag på arbejdsmarkedet indeholder korrektioner for ændret arbejdsmarkedsadfærd og ændringer i tilgangen til forskellige ordninger i forhold til det demografiske forløb, jf. *Dansk Økonomi, forår 2004*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Lønstigninger omkring 3½ pct.

Lønøkonomierne voksede med ca. 3 pct. sidste år, hvilket er relativt lidt sammenlignet med de senere års lønstigningstakter, jf. tabel I.11. Den aftagende lønstigningstakt skal formentlig ses i sammenhæng med, at der stort set ikke var fremgang i beskæftigelsen. Hertil kommer lønpresset fra udlandet, og det kan ikke afvises, at den betydelige fokus på udflytning af arbejdspladser bidrager til en reduktion af lønkravene i nogle brancher. I 2005-07 ventes lønstigningstakten at blive ca. 3½ pct. De større lønstigninger sammenlignet med sidste år skal ses som et resultat af den voksende beskæftigelse og dermed et større pres på kapaciteten i økonomien. Endvidere er bidragene til lønstigningerne fra overenskomsterne større i 2005-06 end i 2004.

Tabel I.11 Lønomkostninger og realløn

	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Pct. -----				
Direkte lønomkostninger	4,2	3,0	3,6	3,7	3,6
Samlede lønomkostninger	4,4	3,1	3,6	3,7	3,6
bidrag fra indirekte lønomkostninger	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Realløn	2,3	1,8	1,8	2,1	2,2
Produktrealløn	1,7	1,6	2,2	2,1	1,6

Anm.: I 2003 bortfaldt refusionen af arbejdsgivernes ATP-betaling. Stigningen i de indirekte lønomkostninger i 2004-05 kan henføres til øgede udgifter til arbejdsskadeforsikring. Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabs forbrugsdeflator, mens produktreallønnen er defineret som de samlede lønomkostninger divideret med BVT-deflatoren for private byerhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Økonomisk Redegørelse, december 2004 og egne beregninger.

Fortsat lav inflation

Inflationen blev på kun ca. 1 pct. i 2004, jf. tabel I.12. Forklaringen på den lave inflation skal findes på flere områder. Den faldende dollarkurs, specielt det sidste halve år, førte til, at prisstigningen på importerede varer ikke blev stor. Hertil kommer lave fødevarerpriser og en lav kerneinflation som følge af de relativt små lønstigninger. Endelig spillede skattestoppet en rolle via fastlåsning af punktafgifterne, der endvidere delvist kan forklare, at den danske inflation var lavere end i EU. I 2005 ventes stigningen i oliepriserne at bidrage til, at inflationen bliver noget højere, om end de danske prisstigninger formentlig fortsat vil ligge under inflationen i EU. I de kommende år ventes fortsat afdæmpet inflation, idet antagelsen om gradvist aftagende oliepriser og fald i dollaren vil bidrage til at dæmpe prisstigningstakten.

Tabel I.12 Ændringer i centrale prisindeks

	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,8	1,1	1,7	1,6	1,4
Importpriser	-1,9	1,6	1,8	0,0	0,4
Eksportpriser	0,3	1,7	2,0	-0,2	0,6
Kontantpris på bolig	3,1	7,9	9,2	4,0	0,6

Anm.: Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

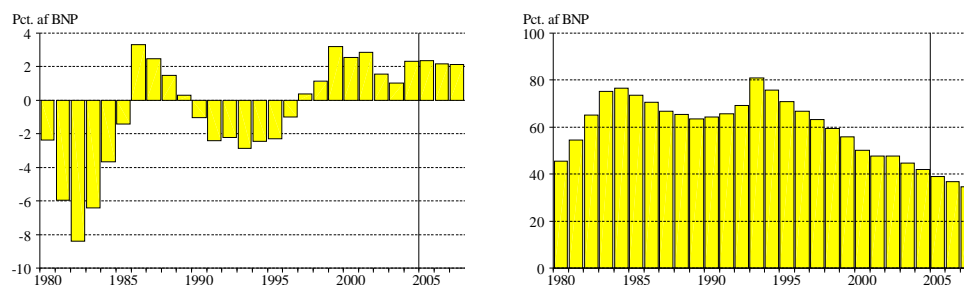
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

I.6 De offentlige finanser

Offentligt overskud på ca. 2 pct. af BNP

Overskuddet på den offentlig saldo var stort i 2004, hvilket bl.a. skyldes den positive konjunktursituation. Den gunstige udvikling i konjunkturerne de kommende år med høj forbrugsvækst og stigende beskæftigelse ventes at medføre et fortsat stort overskud på den offentlige saldo udgørende godt 2 pct. af BNP, jf. figur I.21a og tabel I.13. De fortsatte overskud på de offentlige finanser bevirker, at den offentlige bruttogæld falder til ca. 35 pct. af BNP i 2007, jf. figur I.21b.

Figur I.21a Den offentlige sektors saldo Figur I.21b Offentlig bruttogæld



Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Tabel I.13 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2004	2003	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	-----	Ændring i mia. kr.	-----		
Indirekte skatter	257	3,5	13,1	14,0	9,3	8,5
Direkte skatter	435	11,9	23,5	8,6	6,3	12,3
heraf: Personlige skatter	297	5,9	7,0	8,8	6,9	10,2
Selskabsskatter	42	0,2	3,1	2,8	-1,3	-1,9
Pensionsafkastbeskatning	15	4,2	9,9	-6,0	-2,9	0,7
Arbejdsmarkedsbidrag	65	1,0	2,7	2,3	2,5	2,5
Andre skatter	27	0,9	0,9	0,4	1,1	0,4
Indtægter i alt	719	16,4	37,6	23,0	16,6	21,3
Offentligt forbrug	386	13,3	13,8	12,0	14,0	14,0
Indkomstoverførsler	246	13,3	7,4	3,7	4,8	6,0
Offentlige investeringer	25	-0,4	1,3	0,4	0,9	0,9
Nettorenteudgifter	-4	-6,9	-6,8	0,3	0,6	0,2
Øvrige udgifter, netto	31	3,9	0,3	6,7	-1,7	-0,3
Udgifter i alt	684	23,2	16,1	23,2	18,5	20,9
		-----	Mia. kr.	-----		
Saldo		15	34	36	34	34
		-----	Pct. af BNP	-----		
Saldo	2,3	1,0	2,3	2,4	2,2	2,1
Offentlig bruttogæld	42,0	44,9	42,0	39,1	36,8	34,6
Skattetryk	49,7	49,0	49,7	49,2	48,5	48,2

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

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

Ekstraordinært stort overskud i 2004

Det foreløbige tal for den offentlige saldo i 2004 er 34 mia. kr., hvilket var 12 mia. højere end skønnet i *Økonomisk Redegørelse, december 2004*. Det vurderes, at en del af dette øgede overskud ikke hidrører fra en permanent forbedring af saldoen, idet de højere (uforudsete) indbetalinger skønnes at stamme fra bl.a. øget pensionsafkastbeskatning og sel-

	<p>skabsskat af finansiel virksomhed, som er vanskelige at forudsige grundet afhængigheden af kurs- og renteutvikling.</p>
<p>Finanspolitiske forudsætninger</p>	<p>De finanspolitiske forudsætninger tager udgangspunkt i regeringens annoncerede finanspolitik, jf. <i>Økonomisk Redegørelse, december 2004</i>. Den ventede udvikling i det offentlige forbrug, beskæftigelse og investeringer bygger tillige på de seneste tal fra nationalregnskabet.</p>
<p>Stigende indtægter fra moms og afgifter</p>	<p>Sidste og indeværende år stiger indtægterne fra moms og afgifter med over 5 pct. som følge af væksten i det private forbrug, herunder et væsentligt bidrag fra den kraftige stigning i bilkøbet. Genindførslen af den særlige pensionsordning (SP) i 2006 betyder en mindre stigning i provenuet fra kildeskatterne. Holdbarheden i finanspolitikken påvirkes dog ikke, da indbetalingerne til SP senere vil blive udbetalt og beskattet.</p>
<p>Offentligt forbrug stiger 0,7 pct. årligt</p>	<p>Ifølge de seneste tal fra nationalregnskabet steg det reale offentlige forbrug med 0,7 pct. sidste år som forudsagt i <i>Økonomisk Redegørelse, december 2004</i>, hvilket er den laveste vækst siden starten af 1990'erne. Samme lave vækst forventes i nærværende prognose ligeledes i de kommende år. For 2006-07 er dette lidt over skønnet i <i>Økonomisk Redegørelse, december 2004</i>. Skønnet på 0,7 pct. tager udgangspunkt i en demografisk fremskrivning baseret på DREAM's befolkningsprognose, jf. <i>Dansk Økonomi, forår 2004</i>, og set i forhold til den historiske vækst i det offentlige forbrug vil det kræve en stram udgiftsstyring.</p>
<p>Offentlig beskæftigelse stiger 3.000 årligt</p>	<p>Den offentlige beskæftigelse steg i første halvår af 2004, men var ved udgangen af året nede på gennemsnittet for 2001-2003 ifølge de seneste tal i det kvartalsvise nationalregnskab. Fremadrettet ventes den offentlige beskæftigelse at stige med ca. 3.000 personer årligt som forudsat i <i>Økonomisk Redegørelse, december 2004</i>.</p>
<p>Offentlige investeringer</p>	<p>Der var en betydelig stigning i de offentlige investeringer i 2004, som dermed var ca. ½ mia. 1995-kr. højere end forudsat i <i>Økonomisk Redegørelse, december 2004</i>. Det antages, at der har været tale om ekstraordinære investeringer, således at det forudsatte investeringsniveau i 2005 på 24,4</p>

nia. 1995-kr. fastholdes. Dette giver anledning til en mere beskeden stigning i de offentlige investeringer på ca. 2½ pct. i 2005. I de efterfølgende år antages de offentlige investeringer at stige med ca. 2 pct. om året.

Tabel I.14 Finanseffekter 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Offentligt forbrug	0,5	0,1	0,6	0,6	0,3	0,2	0,1
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Overførsler	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Udgifter i alt	0,5	0,2	0,8	0,6	0,2	0,2	0,2
Personskatter	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0
Punktafgifter	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Indtægter i alt	-0,2	0,2	-0,1	0,3	0,0	0,1	0,1
Finanseffekt	0,3	0,4	0,7	0,8	0,3	0,4	0,3

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikens aktivitetsvirkning, målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Et positivt tal indikerer en aktivitetsfremmende virkning af finanspolitikken. For udgiftsposterne betyder dette øgede udgifter og for indtægtsposterne mindskede indtægter målt ved det direkte provenu (som er størrelsen af den del af ændringen i en budgetpost, der kan henføres til ændringen i finanspolitikken). Ikke alle budgetposter er vist særskilt i tabellen, men er dog indeholdt i totalposterne.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Finanspolitikken bidrager til væksten i 2005

Finanspolitikken bidrog til den økonomiske vækst i 2004 med ca. 0,4 pct.point, jf. tabel I.14. I indeværende år bliver bidraget omtrent det samme. I 2006-07 antages et lidt mindre bidrag, dvs. en stort set aktivitetsmæssig neutral finanspolitik.

I.7 Aktuel økonomisk politik

Godt tidspunkt for reformer

De kommende år er et gunstigt tidspunkt for at gennemføre reformer, da dansk økonomi befinder sig i en opgangskonjunktur. Reformen, der sigter mod at øge arbejdsudbuddet, f.eks. gennem bedre integration af indvandrere og senere tilbagetrækning, vil nemmere kunne gennemføres, når ledigheden er lav. Tyskland er et eksempel på, hvor svært det

er at implementere større reformer i en situation med høj arbejdsløshed.

Fokus på de langsigtede udfordringer

Den demografiske udvikling indebærer i de kommende årtier en øget belastning af de offentlige finanser, og dette bør der allerede i disse år tages hensyn til i den økonomiske politik. Denne erkendelse ligger bl.a. bag regeringens 2010-plan, der opstiller mål for den økonomiske udvikling på mellemlang sigt. Det er positivt, at regeringsgrundlaget indeholder nogle anvisninger på instrumenter, der skal bruges til at øge beskæftigelsen og nå beskæftigelsesmålet i 2010-planen, og at regeringen har fremlagt en konkret plan for at forbedre integrationen og for at få flere flytninge og indvandrere i arbejde. Med mindre, der tages yderligere konkrete initiativer, er det dog ikke sandsynligt, at den tilsigtede varige stigning i beskæftigelsen på 60.000 personer i forhold til 2003 kan nås.

Ny 2015-plan

Der er derfor behov for at overveje yderligere tiltag, der kan øge beskæftigelsen. Det vil ikke være realistisk eller hensigtsmæssigt at sikre finanspolitisk holdbarhed alene gennem en såkaldt opsparingsstrategi baseret på store offentlige overskud. Samtidig med overvejelser af nye tiltag vil det være naturligt at se længere frem og opstille nye mellemsigtede mål, der rækker frem til f.eks. 2015. Med en længere tidshorisont vil det være muligt at medtage effekterne af reformer, som det vil tage nogen tid at indføre (både at annoncere og iværksætte), f.eks. vedrørende tilbagetrækning. Analyserne i kapitlerne II-VI i denne rapport peger på nye modeller for indretningen af velfærdsstaten. Der er behov for sådanne reformer, da den nuværende udgave af den danske model vil komme under stigende pres.

Forslag til reformer i vente

Andre overvejelser kan også indgå i udarbejdelsen af en ny økonomisk plan, ikke mindst Velfærdskommissionens anbefalinger, når de foreligger sidst på året. Inspiration til, hvordan presset på arbejdsmarkedet bedst imødegås, kan også komme fra øvrige udredninger, herunder fra tænketanken Fremtidens Vækst og Globaliseringsrådet. Problemet med udflytning af arbejdspladser er forholdsvis begrænset i forhold til det store antal job, der hvert år oprettes og nedlægges, men globaliseringens konsekvenser bør naturligvis

have opmærksomhed. Især er det relevant at se på forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft, uanset om ændringerne skyldes globalisering eller andre forhold, såsom den teknologiske udvikling. I den forbindelse vil det bl.a. være nærliggende at se på de konklusioner, som kommissionsarbejdet om livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet når frem til.

Ingen konflikt mellem det korte og lange sigt

Opsvinget i dansk økonomi betyder, at der ikke er en aktuel konflikt mellem de kortsigtede og langsigtede hensyn i finanspolitikken. I en situation, hvor dansk økonomi er nær kapacitetsgrænsen, bør finanspolitikken ikke bidrage til øget aktivitet, og der er god grund til at være opmærksom på stramhedsgraden i finanspolitikken. De store overskud på det offentlige budget bør fastholdes med henblik på nedbringelse af den offentlige gæld. Historisk har det været svært helt at leve op til de ambitiøse mål for begrænset vækst i det offentlige forbrug, og de offentlige budgetter er blevet overskredet. Udfordringerne bliver ikke mindre, når kommuner med forskelligt skatte- og udgiftsniveau lægges sammen i 2007, da der er en risiko for, at kommuner med et højt udgiftsniveau bliver retningsgivende i de nye sammenlagte kommuner.

SP bør afskaffes

De automatiske ændringer i det offentlige budget vil i de fleste tilfælde være tilstrækkelige til at afdæmpe konjunkturudsving, og det vurderes også at være tilfældet i den aktuelle konjunktursituation. På den baggrund er det ikke relevant at genindføre den særlige pensionsordning (SP), der oprindeligt blev indført for at dæmpe forbruget, og som i forbindelse med forårspakken blev suspenderet i 2004-05 med det formål at stimulere forbruget. Suspension og genintroduktion af SP er et meget usikkert konjunkturpolitisk instrument. Virkningen beror på, at tvungen opsparing ikke eller kun vanskeligt kan modsvares af mindre opsparing i øvrigt og rammer dermed primært personer, der er kreditrationerede. Hertil kommer de sædvanlige argumenter imod forsøg på at finjustere udviklingen i efterspørgslen. Disse forhold taler for at afskaffe SP, medmindre der er særlige argumenter for, at der er brug for en ordning, der skal styrke opsparingen. Det er vanskeligt at se, hvilken rolle SP i den

forbindelse kan spille som supplement til de øvrige eksisterende pensionsordninger.

Offentlige investeringer et bedre instrument til at regulere konjunkturerne

Skulle der på et tidspunkt vise sig et behov for et finanspolitisk indgreb af hensyn til konjunkturudviklingen, vil fremrykning eller udskydelse af offentlige investeringer være det mest oplagte instrument at bruge til at påvirke konjunkturudviklingen, ikke mindst i en situation hvor skattestoppet begrænser instrumenterne på indtægtssiden. Aktivitetsvirkningen af ændringer i de offentlige investeringer er også mere umiddelbar, da de direkte påvirker efterspørgslen. Det er dog ikke uproblematisk at bruge de offentlige investeringer som konjunkturregulator, da investeringerne også skal tilgodese strukturpolitiske hensyn. Det vil være hensigtsmæssigt at have en detaljeret offentlig investeringsplan, der giver en oversigt over, hvilke offentlige investeringer der i særlig grad egner sig til at blive fremrykket eller udskudt, når konjunkturpolitiske hensyn tilsiger det.

Høj oliepris bør ikke føre til afgiftsned sættelser

Den aktuelt høje oliepris er blevet nævnt som en faktor, der kan true opsvinget, idet høje energipriser forringer forbrugernes købekraft og øger produktionsomkostningerne. De høje energipriser bør dog ikke give anledning til at sætte energiafgifterne ned. Energiafgifterne afspejler bl.a. de miljømæssige skadevirkninger, som typisk ikke bliver mindre af højere energipriser. I det omfang de høje energipriser er varige, bør der tages hensyn til dette forhold i produktionen, således at der anvendes relativt mindre energi. Nedsættes energiafgifterne generelt på verdensplan, vil OPEC-landene i øvrigt have en tilskyndelse til at holde prisen på olie på et højt niveau, da de ved, at det kun har en lille efterspørgselsvirkning.

Målretning af forskningsmidler

Der er en stigende fokus på forskning som kilde til produktivetsforbedringer og dermed som middel til at sikre et højt velstandsniveau. Den særlige interesse for anvendt forskning, der kan fremme innovationer og forskningens anvendelighed i produktionen, har vist sig ved en reorganisering af det danske forskningsrådssystem med oprettelse af Det Strategiske Forskningsråd og med vedtagelsen af Lov om Højteknologifonden. Begge organers formål er at styrke vækst og beskæftigelse gennem forskning og innovation

ved et styrket samarbejde mellem danske virksomheder og offentlige danske forskningsinstitutioner. En målretning af offentlige forskningsmidler, der i større eller mindre omfang gives som støtte til enkelte virksomheder, grupper af virksomheder eller bestemte sektorer, bør imidlertid ske med forsigtighed og afvejes mod fordelene ved at anvende offentlige forskningsmidler til grundlagsskabende forskning. Det er således forbundet med risici at forøge den mere snævre erhvervsrettede forskning på bekostning af universiteternes grundforskning. Hertil kommer, at det er meget vigtigt at koordinere Det Strategiske Forskningsråds og Højteknologifondens aktiviteter, hvis det vælges at opretholde dem begge som selvstændige indgange for offentlig medfinansiering af erhvervsrettet forskning.

**Risiko for selektiv
erhvervsstøtte**

For at sikre, at offentlig medfinansiering af anvendelsesorienteret strategisk forskning og udviklingsarbejde giver et højt samfundsøkonomisk afkast og ikke i stort omfang fortrænger privat forskning og udviklingsarbejde, er det vigtigt, at der er en høj grad af privat medfinansiering. Hvis dette ikke sker, er der risiko for selektiv erhvervsstøtte. Den private medfinansiering skal være større, jo mindre forskningen må formodes at blive tilgængelig for andre potentielle brugere. Dvs. jo hurtigere spredning og jo større virkninger forskningsresultaterne kan forventes at få for andre virksomheders vidensopbygning og produktivitet, jo større offentlig medfinansiering kan begrundes.

**Problematisk at
udvælge
indsatsområder**

En anden central udfordring i forbindelse med anvendelse af offentlige forskningsmidler som medfinansiering til anvendelsesorienteret og kommercialiserbar forskning er udvælgelse af perspektivrige indsatsområder med et stort erhvervsmæssigt potentiale. Der findes ingen sikre metoder til fra centralt hold at udpege de rigtige indsatsområder. Derfor er det nødvendigt med et aktivt samspil mellem offentlige forskningsinstitutioner og aftagerne af den offentlige strategiske forskning, dvs. erhvervslivet. Det er vigtigt, at udvælgelsen af indsatsområder sker ved, at erhvervslivets prioriteringer viser sig ved stor interesse for at medfinansiere forskningen inden for indsatsområderne for at sikre, at de offentlige forskningsmidler bidrager til en reel forøgelse af den samlede forskningsindsats med stor og hurtig spred-

**Retningslinjer for
offentlig
medfinansiering**

ningseffekt på områder med erhvervmæssigt potentiale. Dette tilsiger også, at de prioriterede indsatsområder er brede, og at resultaterne gøres tilgængelige for en bred kreds, samtidig med at det sikres, at forskningens kvalitet lever op til internationale standarder. Hvis disse retningslinjer ikke følges, bør offentlige forskningsmidler ikke anvendes. Værdien af den offentligt finansierede forskningsindsats skal måles ved produktivitetstigninger generelt i samfundet, som afspejler spredningseffekten, og ikke snævert ved en enkelt virksomheds eller sektors succes i form af eksempelvis beskæftigelse eller eksport.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægte	Realvækst				
		2003	2004	2005	2006	2007
	Andel	Pct.				
USA	7,9	3,0	4,4	3,5	3,0	3,0
Japan	2,1	1,4	2,6	1,0	1,7	1,5
Kina	1,8	9,5	9,5	8,0	8,0	8,0
Tyskland	21,0	-0,1	1,6	0,8	1,6	1,8
Frankrig	6,0	0,5	2,4	1,9	2,2	2,2
Italien	3,4	0,3	1,2	1,2	1,7	2,0
UK	9,8	2,2	3,1	2,6	2,4	2,4
Spanien	4,1	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7
Holland	5,3	-0,9	1,4	1,0	2,0	2,0
Belgien	2,4	1,3	2,6	2,2	2,3	2,5
Schweiz	1,6	-0,3	1,7	1,8	2,0	2,0
Østrig	1,3	0,7	2,0	2,1	2,1	2,5
Sverige	13,5	1,6	3,5	3,0	2,8	2,4
Norge	7,5	0,3	2,8	3,7	2,5	2,0
Finland	3,2	2,5	3,4	3,3	2,9	2,7
Irland	2,2	3,6	4,9	4,9	5,1	4,5
Portugal	0,9	-1,1	1,0	1,1	1,7	2,5
Grækenland	0,8	4,7	4,2	3,0	3,0	3,0
Danmark		0,7	2,4	2,2	1,8	1,7
EU	79,2	1,1	2,4	1,9	2,2	2,3
EU-15	73,9	0,9	2,3	1,8	2,1	2,2
Nye EU-lande	5,3	3,9	5,0	4,4	4,5	4,2
Euroland	50,6	0,6	2,0	1,6	2,0	2,2
Aftagere	100	1,4	2,9	2,5	2,6	2,5

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2004. De medtagne lande aftager 85,2 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU-15, de nye EU-lande og Euroland er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2005*, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.2 Løn- og prisudvikling i udvalgte lande

	KE- vægte	Lønudvikling					Prisudvikling					
		2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	
	Andel	-----					Pct.	-----				
USA	13,4	4,1	2,5	4,0	4,0	4,0	1,9	2,2	2,4	2,3	2,0	
Japan	5,9	0,6	1,5	0,0	0,5	1,5	-0,7	-0,5	0,0	0,5	0,5	
Kina	3,5						1,2	4,2	4,0	4,0	4,0	
Tyskland	17,8	2,7	2,0	1,5	2,5	3,0	1,0	1,6	1,3	1,1	1,5	
Frankrig	7,3	3,1	2,7	2,8	2,9	3,0	2,0	1,5	1,8	1,8	2,0	
Italien	5,4	2,5	3,8	3,0	2,9	3,5	2,5	2,2	2,0	1,9	2,0	
UK	10,4	4,5	3,7	4,7	5,0	5,0	1,9	1,3	1,9	2,0	2,0	
Spanien	3,4	4,8	4,0	3,7	3,7	4,0	3,1	3,0	2,9	2,7	2,2	
Holland	4,0	3,7	1,7	0,7	0,0	3,5	2,3	1,3	1,4	1,2	1,5	
Belgien	4,1	1,9	2,2	2,2	2,2	3,5	1,8	2,4	2,2	1,8	2,0	
Schweiz	2,2	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0	0,6	0,8	1,1	1,2	1,5	
Østrig	1,9	2,5	2,5	2,5	2,6	3,5	1,5	2,0	2,3	1,7	1,5	
Sverige	6,0	3,5	2,8	3,5	3,9	4,0	2,3	1,2	0,7	1,5	1,8	
Norge	4,8	2,5	4,6	4,0	4,2	4,2	2,3	0,8	1,3	2,0	2,2	
Finland	2,2	4,2	3,4	4,1	3,8	4,0	0,2	0,9	1,6	1,8	1,5	
Irland	1,9						3,8	2,4	2,2	2,5	2,0	
Portugal	0,7						3,2	2,4	2,3	2,1	2,2	
Grækenland	0,4						3,4	2,9	3,1	3,1	2,2	
Danmark		3,8	3,1	3,6	3,7	3,6	1,8	1,1	1,7	1,6	1,4	
EU	70						1,9	1,8	1,9	1,8	1,9	
EU-15	65,5						1,9	1,7	1,8	1,8	1,8	
Nye EU-lande	4,5						1,8	4,1	2,8	2,8	3,2	
Euroland	49,1						1,9	1,9	1,8	1,7	1,8	
Konkur.	100	2,8	2,4	2,5	2,8	3,2	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	

Anm.: KE-vægtene (eller dobbeltvejede eksportvægte) afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 2002, idet vægten for et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport og den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på tredjelands markeder. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønøkonomkostningerne i industrien. Prisudviklingen angiver stigningstakten for deflatoren for det private forbrug i nationalregnskabet. EU, EU-15, de nye EU-lande og Euroland er sammenvejet med BNP-vægte, mens konkurrenter er sammenvejet med KE-vægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2005*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, EcoWin, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Værdi	Mængdestigning									
	2004	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	Pct.									
Privat forbrug	695	2,3	0,7	-0,7	-0,2	0,6	0,9	4,3	3,8	2,4	2,2
Offentligt forbrug	386	3,1	2,0	0,9	2,7	2,1	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	25	-2,8	4,4	7,7	10,6	-5,0	-0,3	6,6	2,5	2,0	2,0
Boliginvesteringer	73	4,2	-1,0	7,7	-7,3	6,0	11,2	10,8	7,9	3,1	2,0
Erhvervsinvesteringer	190	13,4	1,9	6,6	6,0	2,4	-0,8	2,9	5,0	3,2	2,7
Lagerændringer	4	-0,1	-1,1	1,0	-0,7	0,0	-0,1	0,4	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.373	4,0	0,1	2,4	0,8	1,4	0,9	3,9	3,1	2,1	1,9
Vareeksport	449	3,9	8,6	9,9	3,5	5,1	-2,9	4,1	3,5	3,0	2,9
heraf industri	301	5,3	8,5	15,0	5,1	5,4	-3,2	3,9	4,1	4,0	3,9
landbrug m.m.	102	1,6	5,5	0,1	3,7	1,7	0,6	1,3	1,3	0,6	0,3
Tjenesteeksport	180	5,7	26,3	25,4	6,9	3,7	2,2	3,7	2,2	3,4	3,9
Eksport i alt	629	4,3	12,3	13,5	4,4	4,8	-1,6	4,0	3,2	3,1	3,2
Samlet efterspørgsel	2.002	4,1	3,4	5,7	1,9	2,5	0,1	3,9	3,2	2,5	2,3
Vareimport	408	8,8	5,5	11,8	3,3	6,6	-2,4	7,4	4,8	4,0	3,7
heraf energiimport	29	-7,5	1,3	8,3	1,6	1,6	-0,4	5,7	-9,3	1,3	4,2
Tjenesteimport	147	9,2	5,7	20,9	4,2	9,9	2,2	7,5	6,6	3,2	3,8
Import i alt	555	8,9	5,5	13,5	3,5	7,3	-1,4	7,4	5,2	3,8	3,7
Bruttonationalprodukt	1.446	2,5	2,6	2,8	1,3	0,5	0,7	2,4	2,2	1,8	1,7
Produktskatter, netto	210	3,2	0,2	-0,9	0,6	1,9	0,0	5,5	4,7	2,2	2,0
Bruttoværditilvækst	1.236	2,4	3,0	3,4	1,4	0,3	0,8	1,9	1,8	1,8	1,6

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP i det foregående år.

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

Bilagstabel I.4 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Værdi	Bidrag til mængdestigning i BNP									
	2004	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	Pct.									
Privat forbrug	695	1,1	0,3	-0,4	-0,1	0,3	0,4	2,0	1,8	1,2	1,1
Offentligt forbrug	386	0,8	0,5	0,2	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Offentlige investeringer	25	-0,1	0,1	0,1	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Boliginvesteringer	73	0,2	0,0	0,3	-0,3	0,2	0,5	0,5	0,4	0,2	0,1
Erhvervsinvesteringer	190	1,9	0,3	1,0	1,0	0,4	-0,1	0,5	0,9	0,6	0,5
Lagerændringer	4	-0,1	-1,1	1,0	-0,7	0,0	-0,1	0,4	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.373	3,9	0,1	2,4	0,8	1,3	0,8	3,7	3,1	2,1	1,9
Vareeksport	449	1,1	2,5	3,1	1,2	1,7	-1,0	1,4	1,2	1,1	1,0
heraf industri	301	1,0	1,7	3,1	1,2	1,3	-0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
landbrug m.m.	102	0,1	0,4	0,0	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Tjenesteeksport	180	0,4	2,0	2,4	0,8	0,4	0,3	0,5	0,3	0,4	0,5
Eksport i alt	629	1,6	4,5	5,5	2,0	2,2	-0,8	1,9	1,5	1,5	1,5
Samlet efterspørgsel	2.002	5,5	4,6	7,8	2,7	3,5	0,1	5,6	4,6	3,6	3,4
Vareimport	408	-2,4	-1,6	-3,5	-1,1	-2,2	0,8	-2,5	-1,7	-1,5	-1,4
heraf energiimport	29	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0
Tjenesteimport	147	-0,6	-0,4	-1,4	-0,3	-0,8	-0,2	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4
Import i alt	555	-3,0	-2,0	-5,0	-1,4	-3,0	0,6	-3,2	-2,4	-1,8	-1,8
Bruttonationalprodukt	1.446	2,5	2,6	2,8	1,3	0,5	0,7	2,4	2,2	1,8	1,7

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

Bilagstabel I.5 Løn- og restindkomst

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	981	1.027	1.096	1.134	1.154	1.192	1.236	1.282	1.329	1.377
Lønsum	621	650	680	715	735	755	780	811	844	876
Nettorestindkomst	173	184	213	203	196	209	229	236	236	238
Afskrivninger	183	190	200	211	219	222	222	234	246	259
Anden produktionsskat	3	3	3	5	4	6	5	2	3	4
Bruttoværditilvækst, off. sektor	230	237	244	257	266	276	285	294	306	318
Lønsum	202	210	217	229	239	249	257	265	275	286
Afskrivninger	26	25	26	26	27	27	27	29	30	32
Anden produktionsskat	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0
Bruttoværditilvækst, privat sektor	750	790	852	877	887	916	951	988	1.024	1.059
Lønsum	419	440	464	486	496	506	523	546	569	590
Nettorestindkomst	173	184	213	203	196	209	229	236	236	238
Afskrivninger	157	164	174	185	192	195	195	205	216	227
Anden produktionsskat	0	2	1	4	3	6	5	1	2	4
	----- Pct. -----									
Lønkvote i alt	63,4	63,3	62,1	63,0	63,7	63,3	63,1	63,3	63,5	63,6
Lønkvote, privat sektor	55,9	55,7	54,4	55,4	55,9	55,2	55,0	55,3	55,6	55,7

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

Bilagstabel I.6 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	621	650	680	715	735	755	780	811	844	876
Restindkomst mv.	359	377	416	419	419	437	456	471	485	501
Bruttoværditilvækst	981	1.027	1.096	1.134	1.154	1.192	1.236	1.282	1.329	1.377
+ Nettoerter	-3	2	-17	-14	-18	-14	-16	-16	-16	-16
+ Overførsler m.m.	200	202	210	217	225	239	246	250	255	261
Bruttoindkomst	1.178	1.231	1.289	1.336	1.361	1.417	1.466	1.515	1.568	1.621
- Direkte skatter	346	372	380	398	400	412	435	444	450	463
- Andre skatter	20	28	32	32	25	26	27	27	29	29
- Anden produktionsskat	3	3	3	5	4	6	5	2	3	4
Disponibel bruttoindkomst	810	827	874	901	932	972	998	1.043	1.086	1.125
- Afskrivninger	183	190	200	211	219	222	222	234	246	259
Disponibel nettoindkomst	626	638	674	690	714	750	776	809	840	866
- Korr. for skat af pension mv.	14	14	4	19	16	15	2	10	17	18
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	612	623	670	671	697	736	774	799	823	849
Anvendt til privat forbrug	581	599	610	624	642	659	695	734	764	791
privat nettoopsparing	31	24	60	47	55	76	78	65	60	57

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

Bilagstabel I.7 Indkomster og forbrugskvoter

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Nominel vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	2,1	4,4	4,8	3,5	2,0	3,9	3,5	3,7	3,4	3,3
Disponibel bruttoindkomst	2,1	2,2	5,6	3,1	3,4	4,3	2,6	4,5	4,2	3,6
Disponibel nettoindkomst	1,7	1,8	5,8	2,3	3,4	5,1	3,4	4,2	3,9	3,1
Disponibel indkomst, SMEC	0,3	1,8	7,6	0,1	3,9	5,5	5,2	3,3	3,1	3,1
	----- Pct. -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	94,9	96,2	91,1	93,0	92,0	89,6	89,9	91,9	92,7	93,3
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	93,9	96,1	91,8	94,2	92,5	90,4	89,4	90,7	91,9	92,8

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transfereringer samt renteindtægter. Fradrages direkte og andre skatter fremkommer den disponible bruttoindkomst, og trækkes yderligere de private afskrivninger fra, fremkommer disponible nettoindkomst. Den (langsigtede) disponible indkomst ifølge SMEC fremkommer ved at se bort fra renteindtægter samt skatten af pensionsopsparing og renteindtægter. Forbrugskvoten med anvendelse af SMEC's forbrugsdefinition anvender et forbrugsbegreb, hvor bilkøbet er trukket ud af forbruget, og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

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

Bilagstabel I.8 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Pct. -----									
Stigning i timelønomkostninger										
Udland	2,4	2,4	3,2	2,7	2,7	2,8	2,4	2,5	2,8	3,2
Indland	4,1	4,5	4,4	4,0	5,3	3,8	3,1	3,6	3,7	3,6
Ændring i relativ lønudvikling	-1,7	-2,1	-1,2	-1,3	-2,6	-1,0	-0,7	-1,0	-1,0	-0,4
Ændring i effektiv kronekurs	1,2	-1,7	-4,8	1,3	1,2	4,7	1,4	0,7	0,5	0,6
Ændring i lønkonkurrenceevne	-3,0	-0,4	3,6	-2,6	-3,8	-5,7	-2,1	-1,8	-1,5	-1,0
Forbrugerpriser	1,4	2,4	2,6	2,5	2,1	1,8	1,1	1,7	1,6	1,4

Anm.: Ændringen i den relative lønudvikling er beregnet som lønstigningstakten i udlandet fratrukket lønstigningstakten i Danmark, mens ændringen i lønkonkurrenceevnen er beregnet som ændringen i den relative lønudvikling minus ændringen i den effektive kronekurs. En positiv ændring i den relative lønudvikling bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. En stigning i den effektive kronekurs indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Se også anmærkningen til bilagstabel I.2 for sammenvejningen af udenlandsk lønstigningstakt og kronekurs. De danske lønstigninger i denne tabel bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige lidt fra lønstigninger anvendt andetsteds. Forbrugerpriserne er målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, EcoWin, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.9 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skattetryk

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	213	222	223	232	240	244	257	271	280	289
Direkte skatter	346	372	380	398	400	412	435	444	450	463
heraf personlige slutskatter	241	254	268	282	284	290	297	306	313	323
selskabsskat	33	37	31	42	39	39	42	45	44	42
pensionsafkastbeskatning	10	15	10	1	1	5	15	9	6	7
arbejdsmarkedsbidrag	52	54	57	59	61	62	65	67	70	72
Andre skatter	20	28	32	32	25	26	27	27	29	29
Indtægter i alt	579	622	635	662	665	682	719	742	759	780
Offentligt forbrug	300	312	323	343	359	372	386	398	412	426
Indkomstoverførsler	200	202	210	217	225	239	246	250	255	261
Offentlige investeringer	20	20	22	25	24	24	25	25	26	27
Nettorenteudgifter	19	20	16	10	9	3	-4	-4	-3	-3
Øvrige udgifter, netto	27	29	32	29	27	31	31	38	36	36
Udgifter i alt	566	583	603	625	644	668	684	707	725	746
Nettoopsparing	13	39	32	38	21	15	34	36	34	34
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	1,1	3,2	2,5	2,8	1,6	1,0	2,3	2,4	2,2	2,1
Offentlig bruttogæld	59,2	55,8	50,1	47,9	47,6	44,9	42,0	39,1	36,8	34,6
Skattetryk, total	50,1	51,5	49,6	50,0	49,3	49,0	49,7	49,2	48,5	48,2
- Direkte skatter	29,9	30,8	29,7	30,1	29,6	29,6	30,1	29,4	28,8	28,6
- Indirekte skatter	18,5	18,3	17,4	17,5	17,8	17,5	17,8	18,0	17,9	17,8
- Andre skatter	1,7	2,3	2,5	2,4	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. de offentlige фонде.

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

Bilagstabel I.10 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Årets priser 2004	Mængdestigning								Prisstigning							
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mia. kr.	Pct.								Pct.							
Eksport	629	13,5	4,4	4,8	-1,6	4,0	3,2	3,1	3,2	8,0	0,6	-2,7	0,3	1,7	2,0	-0,2	0,6
Industri	301	15,0	5,1	5,4	-3,2	3,9	4,1	4,0	3,9	0,0	0,0	-0,6	1,1	0,3	1,3	0,8	1,1
Landbrug	102	0,1	3,7	1,7	0,6	1,3	1,3	0,6	0,3	9,0	5,0	-3,0	-2,9	0,8	2,4	1,4	1,0
Energi	40	8,8	-8,8	8,8	-1,0	9,1	7,1	0,0	0,0	70,5	-5,6	-3,6	4,4	10,5	14,0	-13,7	-8,3
Skibe mv.	7	-25,8	-37,0	64,9	-55,6	96,2	4,1	4,0	3,9	11,0	1,3	-0,1	1,0	0,4	0,4	0,4	0,6
Søfart mv.	146	30,0	6,0	2,1	5,5	5,3	2,2	3,6	4,3	15,2	1,6	-8,6	-0,4	2,6	-0,5	1,0	1,8
Turisme	35	10,0	10,2	9,7	-9,0	-2,9	2,6	2,6	2,2	2,9	1,5	2,1	2,3	0,8	1,4	1,5	1,3
Import	555	13,5	3,5	7,3	-1,4	7,4	5,2	3,8	3,7	6,8	0,4	-3,1	-1,9	1,6	1,8	0,0	0,4
Landbrug	44	5,4	8,5	3,7	3,2	3,7	6,4	4,2	3,8	3,9	-1,2	-0,8	-2,4	0,5	0,5	0,5	0,7
Færdigvarer	195	15,0	1,8	7,4	-2,9	9,3	3,8	4,5	3,9	-1,9	-0,5	-1,4	-3,3	-0,3	1,2	0,5	0,7
Råvarer	125	7,4	4,5	3,3	-0,5	5,2	7,8	3,3	3,4	5,4	-0,9	-1,1	0,2	2,8	1,0	0,5	0,7
Energi	29	8,3	1,6	1,6	-0,4	5,7	-9,3	1,3	4,2	66,0	-8,1	-7,4	2,3	13,7	23,6	-9,1	-10,2
Skibe mv.	14	36,9	1,9	52,6	-29,1	11,5	3,7	2,5	2,2	9,4	-1,0	0,6	0,5	3,3	0,2	0,5	0,7
Søfart mv.	112	29,1	3,3	8,9	3,6	10,2	6,3	3,2	4,1	16,0	5,9	-11,4	-3,1	2,4	1,0	1,0	1,5
Turisme	35	0,5	7,0	13,0	-1,9	-0,7	7,9	3,1	2,8	7,7	1,9	1,6	-1,6	1,2	0,5	1,5	1,5

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

KAPITEL II

INDKOMSTOVERFØRSLER

II.1 Indkomstoverførsler til den erhvervsaktive aldersgruppe

Pres på de offentlige udgifter

Den demografiske udvikling indebærer et væsentligt pres på de offentlige udgifter frem mod 2040, idet der bliver flere modtagere af indkomstoverførsler og færre i arbejdsstyrken. En betydelig del af de offentlige indtægter svarende til 18 pct. af BNP går allerede på nuværende tidspunkt til indkomstoverførsler.

Flere i arbejdsstyrken giver en dobbeltgevinst

Det er således en udfordring at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser, uden at de grundlæggende strukturer i velfærdsstaten skal ændres. En mulighed for at sikre en holdbar udvikling er at øge antallet af personer i arbejdsstyrken. Mange personer i den erhvervsaktive alder modtager indkomsterstattende ydelser, og i det omfang det er muligt at få en del af disse personer i arbejde, vil det både begrænse udgifterne til indkomstoverførsler og øge skattebetalingerne.

Globaliseringen presser den danske velfærdsstat

Den stigende globalisering, der bl.a. indebærer et øget omfang af ind- og udvandring, lægger også et pres på den danske velfærdsstat med dens særlige karakteristika. Velfærdsstaten er bl.a. karakteriseret ved, at ydelserne gælder for alle og i mange tilfælde er uafhængige af familiesituation og tilknytning til arbejdsmarkedsmarkedet.¹ Samtidig er det et kendetegn, at skattetrykket er højt, da ydelserne finansieres via de generelle skatter. Der er således ikke en sammenhæng mellem forbruget af ydelserne og finansieringen. De høje skatter skaber forvridninger i økonomien. Et eksempel på, hvordan indretningen af velfærdssystemet presser den

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

1) F.eks. ydes folkepensionen til alle uafhængigt af, om de tidligere har haft en erhvervsindkomst, og grundbeløbet ydes til alle uafhængigt af deres familiemæssige baggrund.

danske velfærdsstat, er finansieringen af unges uddannelse, herunder den i international sammenligning meget generøse uddannelsesstøtte. Det høje indkomstskattetryk betyder, at der kan være et økonomisk incitament til at udvandre efter uddannelsens afslutning og derved ikke betale for sin uddannelse via indkomstskatten.

Høje udgifter til indkomstoverførsler sammenlignet med andre lande

De offentlige udgifter til indkomstoverførsler er relativt høje i Danmark i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med, jf. Velfærdskommissionen (2005). Samtidig udgør udgifterne til overførsler til personer i den erhvervsaktive alder en højere andel af de samlede udgifter til indkomstoverførsler end i mange andre lande. Indkomstkompensationen ved ledighed er også blandt de højeste i en international sammenligning. Samtidig viser analyser, at en gruppe personer kun oplever en lille økonomisk fordel ved at arbejde i forhold til at være ledig, jf. f.eks. Smith (1998).

Høj erhvervsfrekvens, men lav arbejdstid

Den samlede erhvervsfrekvens er høj i Danmark, hvilket primært skyldes danske kvinders høje erhvervsfrekvens. Den gennemsnitlige årlige arbejdstid er derimod blandt de laveste for de industrialiserede lande.

Kan vi undgå, at så mange forlader arbejdsmarkedet før tid?

Der er, som nævnt, en betydelig andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der modtager indkomstoverførsler fra det offentlige. Det drejer sig bl.a. om langtidsledige og langvarigt syge, der modtager sygedagpenge. Mange af disse personer ender med helt at forlade arbejdsmarkedet og blive førtidspensionister. I kapitel III er de forskellige typer af indkomstoverførselsordninger for personer i den erhvervsaktive alder analyseret for at vurdere mulighederne for at begrænse andelen af personer, der helt må forlade arbejdsmarkedet.

Efterløn også vigtig

En stor del af arbejdsstyrken benytter efterlønsordningen til at forlade arbejdsmarkedet, før de når pensionsalderen. Nogle af disse personer er nedslidte og ville alternativt være på førtidspension, men arbejdsstyrken kunne øges betragteligt, hvis en større andel mellem 60 og 64 år valgte at blive på arbejdsmarkedet. I kapitel IV er der en nærmere analyse af, hvad der karakteriserer personer på efterløn. Efterlønsreformen i 1998 indebar en mærkbar ændring i ydelsernes

niveau og struktur, og virkningen af denne reform er også analyseret i kapitlet. Kapitlet indeholder også en vurdering af effekten af en række yderligere reformer af efterlønnen og sammenligner effekten med en total afskaffelse.

Fordele og ulemper ved forskellige forsikringsformer

De offentlige indkomstoverførsler kan betragtes som forsikringsordninger, der omfordeler fra de heldige til de uheldige. Der er en række argumenter for, at det er hensigtsmæssigt og rimeligt med et vist omfang af offentlig involvering i forsikringsordninger mod indkomstbortfald. Der er dog også en række fordele ved frivillige individuelle forsikringer. I kapitel V er der en diskussion af de fordele og ulemper, der er ved forskellige forsikringsordninger.

Kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge ved ledighed?

Der er to muligheder for at opnå indkomsterstatning ved ledighed. Den ene er arbejdsløshedsdagpenge, og den anden er kontanthjælp. Reglerne og ydelserne, der udbetales i de to systemer, er meget forskellige, og det kan være vanskeligt for den enkelte at afgøre, hvilken af de to muligheder, der vil være økonomisk mest fordelagtig. Kapitel V indeholder også en analyse af forskellene i de to systemer og en diskussion af muligheden for at ændre de to systemer til et enstrengt system med større gennemsigthed.

Medborgerkonti en alternativ finansieringsform

En betydelig del af indkomstoverførslerne indebærer en omfordeling over den enkeltes livsforløb frem for omfordeling til personer, der har en lav livsindkomst. En indkomstomfordeling, der sker med udgangspunkt i livsindkomsten frem for den årlige indkomst, vil betyde lavere offentlige udgifter og dermed et lavere skattetryk. En sådan mulighed diskuteres i form af de såkaldte medborgerkonti i kapitel VI. Det er dog kun en del af indkomstoverførslerne, der kan indgå i en sådan ordning. Kapitlet analyserer, hvilke typer af indkomstoverførsler der kunne indgå, og belyser de fordelingsmæssige implikationer af en finansiering af udvalgte indkomstoverførsler via medborgerkonti. De lavere skatter, der bliver resultatet af indførelse af medborgerkonti, vil mindske forvriddingerne i økonomien og dermed øge arbejdsudbuddet. I kapitlet vurderes også de makroøkonomiske virkninger af det øgede arbejdsudbud.

Indholdet i resten af kapitel II

I resten af dette kapitel er der først en diskussion af indkomstoverførsler og velfærdsstaten. Der er en beskrivelse af udviklingen i overførselsindkomsterne de sidste 40 år i afsnit II.3. Indkomstoverførslerne indebærer både en omfordeling over den enkeltes liv og mellem personer. Forskellen i omfanget af omfordeling mellem personer og over livet beskrives i afsnit II.4. I afsnit II.5 opsummeres kapitlet.

II.2 Velfærdsstaten og indkomstoverførsler

Omfordeling af indkomster

Et vigtigt formål for velfærdsstaten er at omfordele indkomsterne i samfundet mellem rige og fattige. Der kan være flere årsager til, at den enkelte har en lav indkomst. Det kan være, at man er under uddannelse eller er gået på alderspension og derfor er i den del af livet, hvor erhvervsindkomsten er lav. Det kan også skyldes, at man fra naturens hånd eller i løbet af livet er ude for hændelser, der gør, at man ikke har mulighed for at have et erhvervsarbejde. Den danske velfærdsstat omfordeler indkomsten både til personer, der en del af deres liv har en lav indkomst og til personer, der permanent har en lav indkomst. En forklaring på, at velfærdsstaten bidrager til forsørgelsen af de, der midlertidigt har en relativ lav indkomst, er, at det kan være vanskeligt at få bevilliget lån med sikkerhed i forventningen om en høj livsindkomst. I den henseende afhjælper omfordelingen et problem, der skyldes kapitalmarkedernes funktionsmåde, idet staten påtager sig en del af risikoen. Omfordelingen af indkomsterne til fordel for de, der permanent har en lav indkomst, kan derimod opfattes som en forsikring, der omfordeler indkomster fra de heldige til de uheldige.

Velfærdsstatens andre opgaver

Set ud fra en økonomisk synsvinkel har velfærdsstaten også andre opgaver end at omfordele indkomster. Velfærdsstatens opgaver er også at afhjælpe en række af de markedsfejl, der optræder i en markedsøkonomi som følge af asymmetrisk information, offentlige goder, ufuldkommen konkurrence og eksterne effekter. Eksterne effekter (eksternaliteter) indebærer, at andre end dem, der producerer eller forbruger et givet gode, bliver påvirket positivt eller negativt. I kapitel V diskuteres nogle af de markedsfejl, der opstår på private forsikringsmarkeder som følge af asymmetrisk information.

Velfærdsstaten er en kollektiv forsikring

De velfærdsordninger, der sikrer den enkelte en passende indkomst via de offentlige indkomstoverførsler, kan betragtes som en kollektiv forsikringsordning, hvor alle borgere har "tegnet en forsikring" for dem selv og deres efterkommere. Indretningen af velfærdsstaten sikrer den enkelte en passende forsørgelse, selvom det skulle vise sig, at man er født med ringere evner eller at man kommer ud for uheld, der forringer indtjeningssevnen betragteligt. En forsikringsordning er således altid en omfordeling fra de heldige til de uheldige. Makroøkonomisk stabiliseringspolitik er på tilsvarende måde en kollektiv forsikring, da den udligner omkostningerne ved f.eks. større makroøkonomiske kriser mellem forskellige generationer. Omfordeling i en velfærdsstat kan derfor opfattes som en forsikring mod, at man selv og ens nærmeste får en lav indkomst i en periode eller mere permanent.

Private forsikringer ikke tilstrækkeligt

Det er således en meget vigtig opgave for velfærdsstaten at forsikre befolkningen på en række områder, hvor det ikke eller kun i begrænset omfang er muligt at tegne private forsikringer. Der er en række forhold, der betyder, at det i en del tilfælde ikke er muligt at tegne private forsikringer. Det ville derfor give en samfundsøkonomisk utilstrækkelig forsikring af befolkningen, hvis man udelukkende skulle basere sig på private forsikringer.² Kapitel V indeholder en nærmere diskussion af en række problemstillinger i relation til både private og offentlige forsikringsordninger.

Forsikringer kan påvirke adfærden

Det er en gevinst for den enkelte, at der eksisterer forsikringsordninger, fordi det mindsker usikkerhed om den fremtidige indkomst. Der er dog også omkostninger forbundet med eksistensen af forsikringsordninger, fordi det påvirker den enkeltes adfærd, uanset om det er en privat eller offentlig forsikring. Påvirkningen af den enkeltes adfærd skyldes, at forsikringstageren ikke bærer de samlede omkostninger ved en forsikringsbegivenhed. Dermed opstår der mulighed for, at eksistensen af forsikringer skaber incitamenter til

2) Eksempelvis er det ikke muligt at tegne sygeforsikring for børn, der er født med alvorlige handicap.

samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig adfærd.³ Det optræder, hvis forsikringstagerens adfærd kan udløse erstatningsbegivenheden uden eller kun med begrænsede konsekvenser for sig selv. Det medfører, at udgifterne til forsikringsordningen bliver større, end de ellers ville være.

Hvem bærer omkostningerne?

Påvirkningen af den enkeltes adfærd skyldes, at det er forbundet med omkostninger for den enkelte at hindre, at en forsikringsbegivenhed opstår, mens gevinsten ved tiltagene ikke kun tilfalder forsikringstageren. Eksempelvis kan nævnes, at muligheden for at forsikre sig mod indkomsttab i forbindelse med ledighed kan betyde, at nogle ikke anstrenger sig tilstrækkeligt for at bevare deres job, hvorved risikoen for at blive ledige forøges, eller at nogle af de ledige ikke gør nok for at finde et job. Omkostningen for den enkelte er, at vedkommende f.eks. skal bruge sin fritid på at søge job og forbedre sine kvalifikationer. I forbindelse med forsikringsordninger, der dækker indkomsttab ved uarbejdsdygtighed, kan det være, at den enkelte ikke selv i tilstrækkeligt omfang gør en indsats f.eks. i form af genoptræning eller omskoling for at komme tilbage til arbejdsmarkedet. Ordningerne kan også betyde, at arbejdsgiverne ikke har tilstrækkelige incitamenter til at undgå, at der sker arbejdsulykker. Det er vanskeligt og forbundet med omkostninger at kontrollere forsikringstagerne, og om der er tale om egentligt snyderi. Incitamenterne kan styrkes ved at øge omkostningerne for den sikrede, når erstatningen skal udbetales. Det kan f.eks. ske ved karenstage og aktivering af ledige, men sådanne tiltag kan generelt indebære et velfærdstab for den enkelte.

Ændrede normer kan betyde flere på indkomstoverførsler

Omkostningerne ved kollektive forsikringsordninger kan også stige, hvis normerne i samfundet ændres. Det kan f.eks. blive socialt acceptabelt at lade sig forsørge af velfærdssamfundet. Det er oplagt ikke kun økonomiske incitamenter, der har betydning for adfærden. Ikke-økonomisk tilskyndelse i form af sociale normer og arbejdsmoral kan være medvirkende til, at man er aktiv på arbejdsmarkedet,

3) I økonomisk teori bruges betegnelsen moral hazard, og i forsikringsterminologi bruges udtrykket, at forsikringstageren ikke udviser tilstrækkelig påpasselighed.

selvom der ikke er en økonomisk gevinst ved at gå på arbejde. Normerne kan dog blive påvirket af de økonomiske incitament. Hvis skattetrykket og indkomstoverførslerne bliver tilstrækkeligt høje, kan det i højere grad blive socialt accepteret ikke at ønske beskæftigelse eller at snyde i skat. Påvirkningen af samfundsnormerne kan ske i spring i forbindelse med konjunkturtilbageslag, hvilket kan gøre det vanskeligt at nedbringe antallet af modtagere af indkomstoverførsler i en efterfølgende konjunkturofgang, jf. Lindbeck (1995). Det kan betyde, at velfærdsindretninger, som har fungeret i en længere årrække, i forbindelse med et konjunkturtilbageslag bliver uholdbare.

Fald i skattesnyd

Det er vanskeligt at måle befolkningens normer, og derfor også om de har ændret sig over tiden. Der findes dog nogle få danske undersøgelser, som kan give en indikation af, om der er sket ændringer i befolkningens normer. Undersøgelser af udviklingen i omfanget af skattesnyd (underdeklaration) i Danmark viser, at det er faldet betragteligt siden 1903, jf. Mogensen (2003). I 1980'erne lå niveauet forholdsvis konstant omkring 5 pct. af de reelle indkomster, men faldt så til ca. 2,5 pct. i løbet af 1990'erne. Udviklingen i omfanget af sort arbejde steg imidlertid i perioden 1980-91, faldt fra 1994-96, men steg igen frem til 2001 til knap 4 pct. af BNP, hvilket er lidt over niveauet i 1991. Udviklingen i både skattesnyd og sort arbejde kan ud over ændringer i normerne også tilskrives ændret kontrolindsats og bedre kontrolmuligheder.

Stabile værdier

Der er også foretaget en række sociologiske undersøgelser af ændringer i danskernes værdier i de seneste 20 år.⁴ I undersøgelserne er stillet spørgsmål til et repræsentativt udsnit af den danske befolkning om deres holdning til religiøsitet, offentlig moral, frisind, udviklende arbejde, etnisk tolerance og venstre-højre selvplacering. Hovedkonklusionen er, at danskernes værdier ikke har ændret sig markant, jf. Gundelach (2002). Samlet kan det på baggrund af de beskrevne undersøgelser altså ikke påvises, at der er sket ændringer i befolkningens normer.

4) Undersøgelserne er en del af en større europæisk undersøgelse.

Træghed i ledigheden, men arbejdsmarkeds-politiske tiltag kan afhjælpe problemet

Omkostningerne ved forsikringsordningerne er oplagt påvirket af de generelle konjunkturer. I lavkonjunkturer øges ledigheden, og flere mennesker risikerer at blive presset ud af arbejdsmarkedet. I perioder med lavkonjunktur risikerer de lediges kvalifikationer at blive forringet, og det kan efterfølgende for nogle være vanskeligt at opnå beskæftigelse til samme løn, som før de blev arbejdsløse. Hvis de ledige ikke accepterer en lavere løn, kan det indebære mere langvarige ledighedsperioder, og ledigheden kan dermed efter et konjunkturtilbageslag have svært ved at komme ned på samme niveau som før. Især ved langvarige lavkonjunkturer kan der være en tendens til, at ledigheden bider sig fast på et højere niveau. En undersøgelse af den danske lønfleksibilitet i perioden 1903-90 viser, at der er en betydelig træghed i tilpasningen af ledigheden efter et konjunkturtilbageslag, jf. Kærgaard og Hansen (1994). Ledighedsniveauet er blevet nedbragt markant i løbet af 1990'erne, hvilket tyder på, at ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne har sænket det strukturelle ledighedsniveau, jf. Det Økonomiske Råd (2002). Det tyder samlet på, at der kan være tendens til træghed i tilpasningen af ledigheden, men at strukturpolitiske tiltag i arbejdsmarkedspolitikken har medvirket til at mindske denne træghed.

Aftaler på arbejdsmarkedet

Der findes også mellemformer mellem den offentligt finansierede velfærdsstat og helt private ordninger. Overenskomstaftaler på arbejdsmarkedet indeholder forskellige velfærdselementer. En del af de aftaler, der fastlægges ved de centrale forhandlinger, har således suppleret de offentlige indkomstoverførsler med aftalebaserede ydelser. Der er indført pensionsindbetalinger til fælles pensionsordninger samt løn under sygdom og barsel. I de fleste overenskomster er der også indført sociale kapitler, der bl.a. skal gøre det muligt at ansætte personer med nedsat erhvervssevne, hvis disse opfylder betingelserne for førtidspension eller fleksjob.

Opsummering

Et af velfærdsstatens formål er at omfordele indkomsterne fra heldige til mindre heldige og hen over den enkeltes liv. Denne omfordeling ville være mindre uden offentlig indgriben og ville indebære en for lille spredning af risikoen i samfundet. Omfordeling af indkomsterne indebærer dog, at den enkeltes adfærd påvirkes. Der er derfor en afvejning

mellem omfordeling og effektivitet ved fastlæggelse af omfanget af omfordeling i økonomien. Der kan også over tid ske et skred i normerne, eller det kan være vanskeligt f.eks. at få nedbragt ledigheden efter et konjunkturtillageslag. Disse forhold kan betyde, at udgifterne til indkomstoverførsler stiger. Undersøgelser tyder dog på, at der ikke er sket et skred i normerne, og at det via strukturpolitiske tiltag har været muligt at få øget tilpasningen i ledigheden.

II.3 Udviklingen i indkomstoverførsler

Mange indkomstoverførsler

I Danmark ydes mange former for indkomststøtte til borgerne. Det er f.eks. indkomsterstattende ydelser, der udbetales midlertidigt til den enkelte ved sygdom og barsel, eller ydelser, der udbetales mere permanent, som f.eks. førtidspension. Der udbetales også målrettede tilskud til udvalgte grupper som børnefamilier, beboere i lejeboliger, pensionister og uddannelsessøgende.

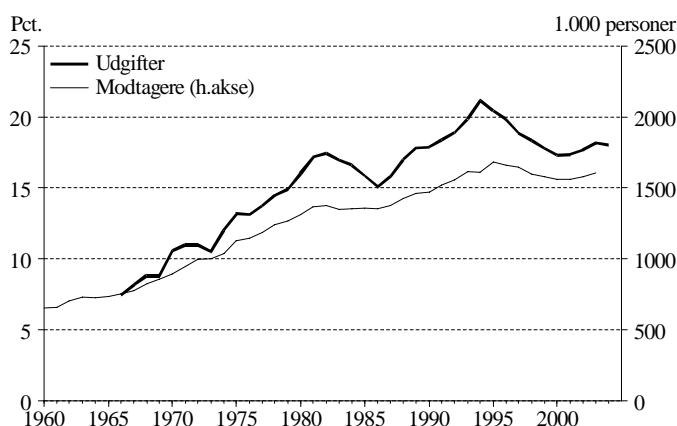
Øgede indkomstoverførsler

Der er sket en betydelig stigning i de samlede udgifter til offentlige indkomstoverførsler i de seneste 40 år. Udgifterne er således steget fra 7 pct. af BNP i midten af 1960'erne til 18 pct. af BNP i 2004, jf. figur II.1. Denne stigning skyldes især, at der har været en betydelig stigning i antallet af personer, der får indkomsterstattende ydelser. Der har også været en markant forøgelse af de målrettede tilskud. Udgifterne til lejere og uddannelsessøgende er således også steget betydeligt, jf. tabel II.1

Nye ordninger indført, dog afvikles nogle igen

Udviklingen i hver enkelt indkomstoverførsel har hen over perioden været meget forskellig. Både udgifterne som andel af BNP og antallet af modtagere er dog for alle ydelserne markant højere nu end i 1960, jf. tabel II.2. I 1960 var der godt 600.000 personer, der modtog indkomsterstattende ydelser, hvilket er steget til 1,6 mio. personer i 2003. Den største forøgelse i antallet af modtagere af indkomstoverførsler fandt dog sted i perioden 1960-80. I denne periode er nye ydelser blevet indført, f.eks. blev efterlønnen indført i 1979. Ligeledes er overgangsydelses- og orlovsordninger blevet indført, men er nu under afvikling.

Figur II.1 Indkomstoverførsler som andel af BNP og modtagere af indkomsterstøttende ydelser



Anm.: Udgifterne omfatter både indkomsterstøttende ydelser og tilskud til børnefamilier, boliger samt uddannelsesstøtte. Udgifterne er ikke korrigeret for, at en række overførsler, der tidligere var skattefrie, blev gjort skattepligtige i 1994 og samtidig blev forhøjet, sådan at den disponible indkomst efter skat var uændret.

Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

Målrettede indkomstoverførsler steget kraftigt

Der har også været en betydelig stigning i antallet af modtagere af de målrettede indkomstoverførsler. Antallet af modtagere af boligsikring og boligydelse er således mere end fordoblet siden 1980, og antallet af personer, der modtager statens uddannelsesstøtte, er over 2½ gang større nu end i 1980.

Tre faktorer til forklaring af udviklingen

Der kan være flere faktorer, der kan forklare udviklingen i udgifterne. En forklaring er den demografiske udvikling. Eksempelvis vil en stigning i antallet af unge – alt andet lige – øge udgifterne til statens uddannelsesstøtte. En anden faktor er ændringer i andelen af modtagere inden for en given aldersgruppe (frekvensen). Den kan stige, hvis f.eks. en større andel af unge tager en uddannelse og derfor er berettiget til støtte, eller det kan være politiske beslutninger, der f.eks. indebærer, at flere uddannelser giver adgang til at modtage SU. En tredje faktor, der kan forklare udviklingen, er, at ydelsen pr. modtager ændres. Det kan skyldes en poli-

tisk beslutning om at øge ydelsen, men kan også skyldes ændringer i sammensætningen af modtagere. Hvis andelen af udeboende studerende f.eks. stiger i forhold til hjemmeboende, vil det indebære en stigning i udgifterne, da ydelsen til hjemmeboende studerende er lavere.

Tabel II.1 Udgifter til offentlige indkomstoverførsler

	1960	1970	1980	1990	1995	2003
	----- Pct. af BNP -----					
Folkepension	4,4	5,6	5,8	5,3	5,2	4,5
Førtidspension	0,8	1,9	2,2	2,8	2,7	2,3
Efterløn og overgangsydelse	-	-	1,0	1,2	1,5	1,8
Arbejdsløshedsdagpenge	0,1	0,4	2,9	3,1	2,9	1,6
Kontanthjælp og revalidering	0,7	0,5	1,7	2,0	1,6	1,7
Syge- og barseldagpenge	0,0	0,5	1,3	1,2	1,1	1,4
Aktiveringsydelser ^{a)}	-	-	-	-	0,3	0,5
Orlovsydelse	-	-	-	-	0,7	0,0
Indkomsterstøttede ydelser i alt	6,0	8,9	14,9	15,5	16,0	13,7
Børnefamilieydelse, børnetilskud mv.	-	1,2	1,1	1,3	1,8	1,4
Boligsikring og boligydelse	-	0,2	0,4	0,7	0,8	0,7
Statens uddannelsesstøtte	0,0	0,2	0,3	0,6	0,5	0,7
Overførsler i alt	7,4	12,1	18,2	20,1	20,4	18,1

a) Omfatter aktivering af bistanmodtagere og dagpengemodtagere (AF-aktivering).

Anm.: I 1994 blev en række hidtil skattefrie indkomstoverførsler gjort skattepligtige. I den forbindelse blev disse overførsler forhøjet, sådan at modtagernes disponible indkomst var stort set uændret. For at gøre tallene sammenlignelige i hele perioden er tallene før 1994 korrigeret for denne bruttoficering.

Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

Tabel II.2 Modtagere af offentlige indkomstoverførsler

	1960	1970	1980	1990	1995	2003
	----- 1.000 helårspersoner -----					
Folkepension	468	582	683	706	712	710
Førtidspension	103	205	172	245	267	259
Efterløn og overgangsydelse	-	-	54	94	138	186
Arbejdsløshedsdagpenge	31	24	152	211	233	141
Kontanthjælp og revalidering	39	41	107	137	119	118
Syge- og barselsdagpenge	12	37	70	73	78	117
Aktivering, jobtilbud mv. ^{a)}	-	-	19	74	70	66
Orlov	-	-	-	-	79	4
Indkomsterstattende overførsler i alt	653	889	1.257	1.540	1.696	1.601
	----- 1.000 børn -----					
Børnefamilieydelse, børnetilskud mv.	-	1.055	1.241	1.276	1.305	1.431
	----- 1.000 husstande -----					
Boligsikring og -ydelse	-	238	240	426	518	521
	----- 1.000 personer -----					
Statens uddannelsesstøtte	-	-	123	182	235	303
Befolkning	4.581	4.929	5.123	5.140	5.228	5.387
Befolkning, 15-64 år	2.923	3.160	3.306	3.454	3.516	3.572

a) Omfatter AF- og socialaktivering, samt jobtilbud og uddannelsesstilbud.

Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

Demografi og andel modtagere har betydet øgede udgifter

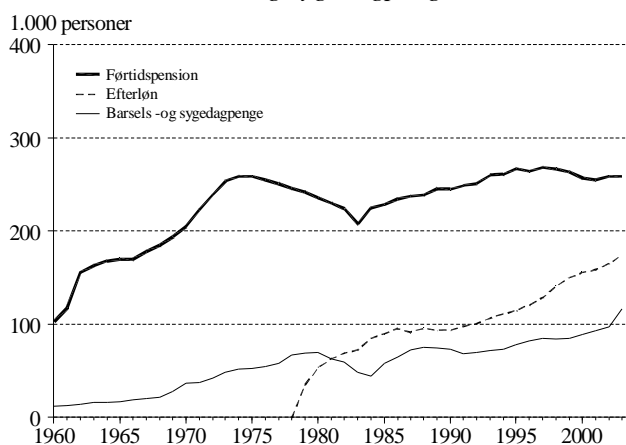
En opdeling af stigningen i udgifterne til offentlige indkomstoverførsler fra 1984-2003 i de tre komponenter viser, at ændringer i demografien kan forklare knap 50 pct. af stigningen, og en øget andel af modtagere kan forklare ca. 60 pct. af stigningen, mens satsændringer har bidraget til at reducere stigningen en smule, jf. Velfærdskommissionen (2004).⁵ Den øgede frekvens kan både skyldes ændringer i befolkningens interesse for at bruge ordningerne (adfærdsændringer) og ændringer i de regler, der fastlægger, hvem der har mulighed for at modtage de enkelte ydelser.

5) Opdelingen starter først i 1984 af datamæssige årsager.

Stigning i ydelser til personer i den erhvervsaktive alder

En betydelig del af stigningen i udgifterne til indkomstoverførsler skyldes stigningen i indkomsterstøttende ydelser til personer i den erhvervsaktive alder. Der har således været en markant stigning i udgifterne til efterløn, samtidig med at der har været en stigning i antallet af modtagere af syge- og barselsdagpenge, jf. figur II.2 og II.3. Antallet af personer i den erhvervsaktive alder er også steget betragteligt, mens antallet af personer mellem 60-66 år har været relativt konstant siden efterlønsordningen blev indført. Antallet af førtidspensionister steg frem til starten af 1970'erne, men har derefter ligget mere konstant, dog har der været en vis stigning siden midten af 1980'erne. Antallet af folkepensionister er også steget med 50 pct. i den betragtede periode, men udgifterne til folkepension som andel af BNP har derimod været relativ konstant.

Figur II.2 Modtagere af førtidspension, efterløn samt barsels- og sygedagpenge



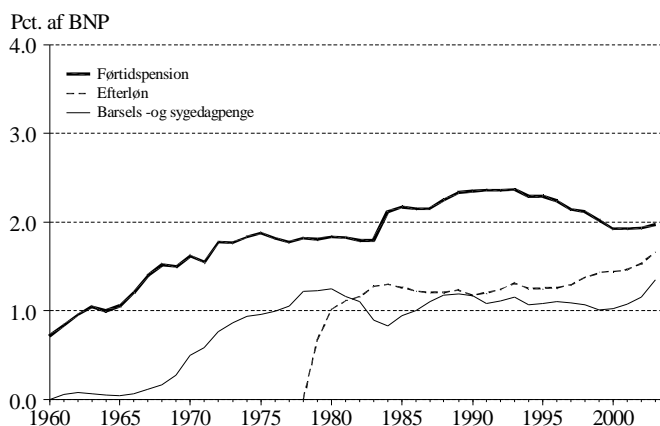
Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

Konjunkturafhængige ydelser

Der er en række ydelser, hvor både antallet af modtagere og udgifterne til ordningerne har varieret betragteligt hen over tiden, jf. figur II.4 og II.5. Det er bl.a. kontanthjælp og arbejdsløshedsunderstøttelse. Begge ydelser ligger dog på et markant højere niveau nu end før begyndelsen af 1970'erne. Variationen i udgifterne og antallet af modtagere af arbejds-

løshedsdagpenge over tiden kan i stort omfang forklares af konjunkturudviklingen i den betragtede periode.

Figur II.3 Udgifter til førtidspension, efterløn samt barsels- og sygedagpenge

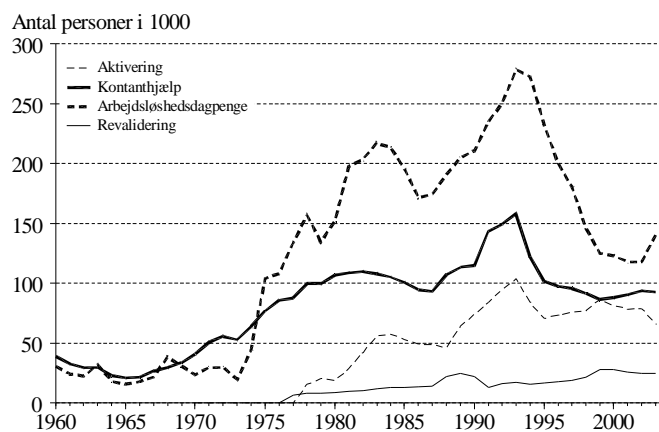


Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

Ændringer i social- og arbejdsmarkeds- politikken

Ændringer i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken har dog også haft betydning for udviklingen i antallet af modtagere. I 1990'erne er der således gennemført en række ændringer af arbejdsmarkedspolitikken, hvilket har betydet et fald i den strukturelle ledighed. Det er vurderingen, at knap halvdelen af det ledighedsfald, der skete fra 1993 til 2002, skyldes ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken i perioden, jf. Det Økonomiske Råd (2002). Antallet af personer i forskellige aktiveringsordninger, så som de nuværende AF-aktivering og social aktivering og de tidligere jobtilbuds- og uddannelsesstilbudsordninger, er faldet igennem 1990'erne, men udgør dog omkring 2 pct. af personerne i den erhvervsaktive aldersgruppe. I 1993 blev socialpolitikken omlagt, så kontanthjælpsmodtagere, hvis forsørgelsesproblem skyldes manglende beskæftigelse, fik pligt til at deltage i kommunal aktivering. Faldet i antallet af kontanthjælpsmodtagere modsvares således stort set fuldstændigt af antallet af personer i kommunal aktivering.

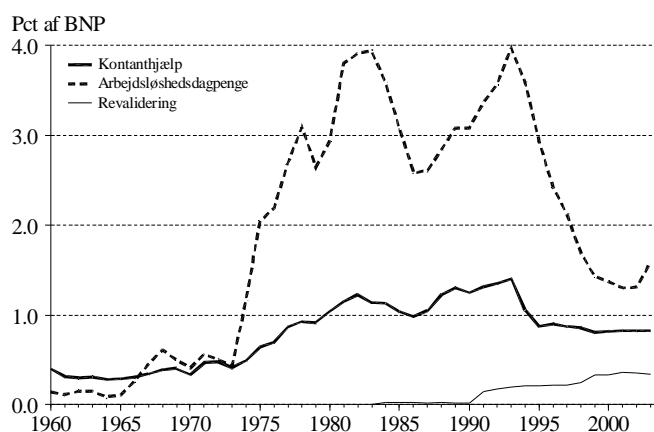
Figur II.4 Modtagere af aktiveringsydelse mv., kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge og revalidering



Anm.: Aktivering omfatter både den nuværende AF og kommunal aktivering og de tidligere jobtilbudsordninger mv.

Kilde: Danmarks Statistik: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

Figur II.5 Udgifter til kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge og revalidering



Kilde: Danmarks Statistik: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

**Orlovs- og
overgangsydelsen:
Indføres og
afskaffes**

Der er også ydelsestyper, der har varieret betydeligt igennem 1990'erne, fordi de både er blevet indført og nu stort set er blevet afviklet. Det er orlovsordningerne, der blev indført i starten af 1990'erne, og som gav mulighed for at gå på sabbat-, uddannelses-, eller børnepasningsorlov. Da disse ordninger var på deres højdepunkt, var mere end 80.000 personer på orlov, og nu er der kun få tusinde tilbage. Børnepasningsordningen er dog blevet erstattet af en forlængelse af barselsorloven. Overgangsydelsen, der blev indført i 1992, gjorde det muligt for langtidsledige a-kassemedlemmer over 55 år at opnå en permanent ydelse på 80 pct. af dagpengesatsen. I 1995 blev aldersgrænsen udvidet til også at gælde for 50-54-årige. I 1996 blev tilgangen til ordningen stoppet.

**Marginal- og
socialgruppen**

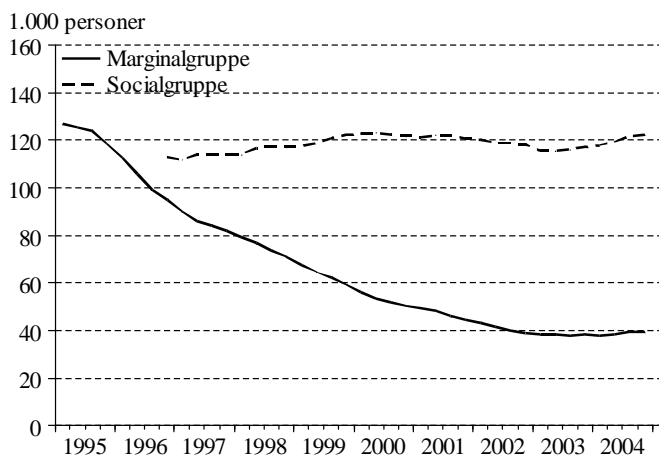
Et særligt problem i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken er personer, der oplever lange perioder uden beskæftigelse. Det skyldes, at langvarigt fravær kan have personlige omkostninger for den enkelte, og set fra en arbejdsmarkeds-synsvinkel at det er vanskeligere at opnå fodfæste på arbejdsmarkedet for de, der har haft længere perioder uden beskæftigelse. Det har derfor særlig prioritet at begrænse antallet af personer, der er på offentlige overførsler i lang tid.

**Nogle fik ikke øget
beskæftigelse i det
seneste opsving**

Opsvinget i 1990'erne indebar en kraftig reduktion i marginalgruppen på arbejdsmarkedet, jf. figur II.6.⁶ Derimod har der siden 1997 været en lille stigning i gruppen, der er længst væk fra arbejdsmarkedet. Denne gruppe benævnes socialgruppen.⁷ Der kan derfor være behov for at se nærmere på denne gruppe og de initiativer, der er iværksat de senere år målrettet mod denne personkreds, jf. kapitel III.

- 6) Marginalgruppen er opgjort som dem, der inden for de sidste 3 år har været ledige på dagpenge eller kontanthjælp og til rådighed for arbejdsmarkedet, som har været aktiveret eller som har været på uddannelsesorlov.
- 7) Socialgruppen er opgjort som dem, der inden for de sidste 3 år har været i revalidering, har modtaget sygedagpenge eller har modtaget kontanthjælp uden rådighedsforpligtelse.

Figur II.6 Marginal- og socialgruppen



Anm.: Personer på langvarig overførsel er defineret som personer, der har modtaget en indkomsterstattende overførsel i mindst 80 pct. af den seneste 3-årsperiode. Marginalgruppen er defineret som personer, der langvarigt har modtaget dagpenge eller kontanthjælp, og som står til rådighed for arbejdsmarkedet, modtager aktiveringsydelse eller modtager uddannelsesorlovsydelse. Socialgruppen er defineret som personer, der modtager sygedagpenge, er under revalidering eller modtager kontanthjælp uden at være tilmeldt AF. Endvidere kan denne gruppe have modtaget dagpenge og kontanthjælp med rådighedskrav, men i mindre end 80 pct. af tiden. En person kan således ikke optræde i begge grupper på en gang.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004), Finansministeriet (2002) og egne beregninger.

Udskiftning af personer i marginal- og socialgruppen

Selvom situationen ikke er forbedret for socialgruppen under et, er det vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er de samme personer, der år efter år optræder i grupperne af personer med langvarige overførsler. Ca. 50 pct. af personerne i marginalgruppen forlader således hvert år gruppen, mens det for personer i socialgruppen drejer sig om ca. 25 pct. Omkring 25 pct. af marginalgruppen og godt 10 pct. fra socialgruppen opnår forholdsvis stabil beskæftigelse året efter. Mellem 15 og 20 pct. overgår til henholdsvis efterløn

og førtidspension året efter, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004).⁸

Størrelsen af socialgruppen er konstant

Selvom der således er en betydelig afgang fra socialgruppen, indebærer det forhold, at der har været et nogenlunde uændret antal personer i socialgruppen de senere år, at der er ligeså mange, der hvert år må have tilgået gruppen.

Revalidering og sygedagpenge

For omkring halvdelen af personerne i marginal- og socialgruppen lykkes det ikke at opnå en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet det følgende år, og de registreres således i marginal- eller socialgruppen i flere på hinanden følgende år. Det er kendetegnende for denne gruppe, at de i langt højere grad modtager revalidering og sygedagpenge, jf. Finansministeriet (2002). Det kan skyldes, at denne gruppe er på vej tilbage på arbejdsmarkedet via revalideringstilbud, men på den anden side kan det også være et udtryk for, at forsøg på revalidering først sker efter en lang periode med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Det sidste indebærer som nævnt risiko for permanent marginalisering fra arbejdsmarkedet.

Svært at ændre mekanismer

Det kræver uden tvivl en betydelig indsats at ændre grundlæggende på de mekanismer, der skaber marginaliseringen. Socialreformen i 1998 og førtidspensionsreformen, der trådte i kraft i 2003, er forsøg på at tage skridt i den retning, jf. kapitel III.

Reguleringen af indkomstoverførsler

Overførslerne reguleres med lønudviklingen

Det er ved lov bestemt, at alle overførsler reguleres med den generelle lønudvikling. Dette betyder, at overførselsmodtagerne som udgangspunkt får del i den almindelige velstandsfremgang, der er i økonomien som følge af produktivitetstigninger. Lønindeksering kan dermed opfattes som en neutral måde at regulere overførselsindkomsterne på.

8) Der er flere institutioner, der beregner marginal- og socialgrupper, og de når til lidt forskellige vurderinger af, hvor mange der hvert år forlader grupperne. Finansministeriet vurderer således, at det er knap 30 pct., der forlader de to grupper om året. Forskellene kan formentlig til dels henføres til forskelle i definitionen af de enkelte grupper.

Hvis overførslerne eksempelvis blev reguleret gennem en prisindeksering, ville overførslerne typisk stige mindre end ved den nuværende lønindeksering. Selv om forbrugsmulighederne for personer på overførsel ville være fastholdt med prisindeksering, ville deres indkomst blive gradvis reduceret i forhold til indkomsten for personer på arbejdsmarkedet, og indkomstfordelingen ville blive stadig mere skæv.

Fastlagt ved lov om satsregulering

Den gældende regulering er fastlagt i den såkaldte satsreguleringslov, der blev vedtaget i 1990. Loven er siden ændret, bl.a. for at præcisere beregningerne, og den gældende lov er fra 2003.⁹ Ved opgørelsen af satsreguleringsprocenten tages udgangspunkt i stigningen i årslønnen to år før i henhold til DA's strukturstatistik.¹⁰ Der foretages en række korrektioner i forhold til statistikkens bruttolønbegreb, idet der bl.a. korrigeres for ændringer i arbejdsmarkedsbidraget og arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger. Herudover afsættes normalt 0,3 pct. af reguleringen til en særlig pulje, der i forbindelse med finansloven anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. Dette betyder, at stigningen i overførselsindkomsten til den enkelte vil være mindre end stigningen i det anvendte bruttolønbegreb.

Valg af lønindeks afhænger af formålet med satsreguleringen

Det konkrete valg af lønmål, som anvendes til regulering af indkomstoverførslerne, kan naturligvis diskuteres, men der findes næppe en objektivt rigtig eller "rimelig" indeksering af overførslerne. Valget af lønmål afhænger blandt andet af, om formålet med reguleringen er at sikre overførselsmodtagerne samme udvikling i årsindkomsten eller livsindkomsten som dem på arbejdsmarkedet. Valget afhænger også af, hvordan de umiddelbare konsekvenser for de økonomiske incitamenter til at tage arbejde vægtes i forhold til fordelingshensyn. Er livsindkomsten eksempelvis i fokus, er

9) Jf. lov om en satsreguleringsprocent, lov nr. 373 af 28. maj 2003, og beregningsbekendtgørelsen, bekendtgørelse nr. 876 af 23. august 2004.

10) Satsreguleringsprocenten for 2005 er således fastsat på grundlag af ændringen i årslønnen i 2003 i forhold til 2002.

det f.eks. ikke oplagt at korrigere for pensionsindbetalinger, mens manglende korrektion for pensioner kan have uheldige effekter på de økonomiske incitamenter til at være beskæftiget frem for at være ledig. Er fokus på de økonomiske incitamenter på arbejdsmarkedet, kunne det være mere hensigtsmæssigt at lade satsreguleringen følge lønudviklingen for ufaglærte frem for den gennemsnitlige løn, der bl.a. påvirkes af et stigende uddannelsesniveau. En sådan regulering vil kunne indebære, at indkomsten for overførselsmodtagerne – i fravær af diskretionære forbedringer – gradvist sakter bagud i forhold til det generelle velstandsniveau.

**Sammenligning af
satsregulering og
summarisk timeløn
inkl. pension**

I boks II.1 er satsreguleringen sammenlignet med den summarisk opgjorte timelønudvikling inkl. pension i henhold til DA's strukturstatistik. Denne sammenligning skal ikke tages som udtryk for, at den summariske timeløn er mere "korrekt" end det i loven fastsatte lønbegreb. Sammenligningen har alene til formål at illustrere nogle af de korrektioner, der foretages ved udregningen af satsreguleringsprocenten. De i boksen nævnte forhold betyder samlet, at den automatiske regulering af overførslerne generelt er mindre end stigningen i den summarisk opgjorte timeløn inkl. pension. Finansministeriet har beregnet, at forskellen mellem satsreguleringsprocenten og den summarisk opgjorte timeløn inkl. pension over perioden 1995-2005 har udgjort ca. 17 pct., jf. Finansministeriet (2004). Det er vanskeligt at dekomponere denne akkumulerede forskel, men det kan groft skønnes, at op imod halvdelen af forskellen kan tilskrives stigningen i pensionsbidragene i perioden. Den resterende del kan nogenlunde ligeligt tilskrives kortere årlig arbejdstid i form af øget betalt fravær, satsreguleringspuljen, stigningen i arbejdsmarkedsbidragssatsen samt forskydninger mellem arbejdere og funktionærer.

Ændring i arbejdstiden. Satsreguleringen beregnes med udgangspunkt i årslønnen og ikke timelønnen. Herved undgås, at overførselsmodtagernes indkomst stiger i forhold til indkomsten for de beskæftigede, når arbejdstiden sættes ned. Hvis der ikke blev korrigeret for ændret arbejdstid, ville den økonomiske gevinst ved at arbejde frem for at modtage overførsler blive reduceret, når arbejdstiden forkortes. Til gengæld betyder det, at overførselsmodtagerne ikke får del i den del af produktivitetstigningen, de beskæftigede får udmøntet i form af kortere arbejdstid.

Pensionsindbetalinger. I beregningen af satsreguleringsprocenten korrigeres for ændringer i indbetalingerne til arbejdsmarkedspensioner. Korrektionen indebærer, at ændringer i indbetalingerne ikke påvirker forholdet mellem de beskæftigedes og overførselsmodtagernes indkomst i det enkelte år. Derimod vil overførselsmodtageres livsindkomst stige mindre end de beskæftigedes, når en del af overenskomsternes samlede omkostningsramme gives som større pension.

Arbejdsmarkedsbidrag. Øges satsen for arbejdsmarkedsbidraget, sænkes satsreguleringsprocenten tilsvarende. Dette skyldes, at overførselsmodtagere ikke betaler arbejdsmarkedsbidrag. Hvis man ikke foretager denne korrektion, vil den disponible indkomst for personer på overførsel stige relativt til de beskæftigedes, hvis arbejdsmarkedsbidraget øges.

Forskydning mellem arbejdere og funktionærer. Ændringer i forholdet mellem antallet af arbejdere og funktionærer påvirker en summarisk opgjort lønstigning, fordi funktionærer typisk har en højere løn end arbejdere. Det er valgt at korrigerer for dette ved i det enkelte år at anvende faste vægte i sammenvejningen af lønstigningen for arbejdere og funktionærer. Da antallet af funktionærer er steget relativt til antallet af arbejdere, har de faste vægte bidraget til, at satsreguleringsprocenten har været lavere, end hvis der havde været anvendt løbende vægte.

Satsreguleringspuljen. Der afsættes normalt en del af satsreguleringen til satsreguleringspuljen. Normalt (dvs. når lønstigningerne er mindst 2,3 pct.) afsættes 0,3 pct.point af stigningen i overførslerne til puljen, der i forbindelse med årets finanslov anvendes med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. I 2003 var lønstigningerne, der ligger bag satsreguleringen for 2005, 2,2 pct., hvorfor satsreguleringsprocenten blev fastsat til 0,2 pct. i 2005. Uddelingen fra puljen i 2005 var godt 500 mio. kr. Puljepenge- ne indebærer primært, at der sker en omfordeling mellem overførselsmodtagere, men der gives også puljepenge, der kun delvis kommer overførselsmodtagerne til gode, eksempelvis særlig psykiatriindsats, indsats for voldramte kvinder, styrkelse af arbejdsmiljø, indsats mod svær overvægt osv.

II.4 Indkomstoverførslernes fordelingsvirkning

Indkomstfordeling og indkomstoverførsler

Det danske velfærdssamfund tilbyder en lang række overførsler til personer, der permanent eller midlertidigt ikke er i stand til at forsørge sig selv. Det kan f.eks. være på grund af arbejdsløshed eller som følge af studier. Der er også en lang række overførsler, der er målrettet mod familier med specielle behov eksempelvis børnefamilier eller familier med høje boligudgifter og lav indkomst. Et af de primære formål med overførslerne er at sikre en mere lige indkomstfordeling. Det er derfor interessant at analysere, i hvilket omfang de enkelte overførsler sikrer dette mål.

Stor omfordeling via indkomstoverførsler og skatter

Generelt sker der en stor grad af omfordeling gennem overførslerne, men også gennem de direkte skatter sker der en omfordeling. Den samlede ulighed målt ved gini-koefficienten falder fra 45,6 pct. i markedsindkomsten til 29,6 pct. i bruttoindkomsten (når der er tillagt overførsler), jf. tabel II.3 og boks II.2. I boks II.3 er gini-koefficienten nærmere defineret. Der sker et yderligere fald til 24,2 pct., når der tages højde for direkte skatter, målt ved den disponible indkomst. Indkomstuligheden i Danmark er en af de laveste, når der sammenlignes med andre lande. Beregningen af skatternes og overførslernes betydning for indkomstfordelingen tager dog ikke højde for, at markedsindkomsterne kan være påvirket af skatter og overførsler. Det må forven-

Tabel II.3 *Ulighed for årsindkomst*

	Gini-koefficient
Markedsindkomst	45,6
Bruttoindkomst	29,6
Disponibel indkomst	24,2

Anm.: Markedsindkomst omfatter de samlede løn- og kapitalindkomster inklusive den økonomiske lejeværdi, bruttoindkomst er markedsindkomst plus offentlige overførsler, og den disponible indkomst er bruttoindkomst minus direkte skatter.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Analyserne af befolkningens indkomstforhold og overførslerne er foretaget på registeroplysninger om en repræsentativ 10 pct. stikprøve af den danske befolkning over 18 år for årene 1988-2002. Oplysninger om indkomster stammer fra Danmarks Statistiks indkomstregister. Endvidere er der anvendt en række personoplysninger om alder, køn, uddannelse m.m., som er hentet fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA) i Danmarks Statistik. Registret er til nogle af analyserne i de efterfølgende kapitler i udvalgte år blevet suppleret med oplysninger om lægebesøg.

Indkomstbegreber

I registeranalyserne anvendes primært den disponible indkomst som indkomstbegreb, idet den bedst udtrykker forbrugsmulighederne. Den disponible indkomst er beregnet som summen af personlig indkomst, kapitalindkomst, boligsikring, boligydelse, børnetilskud, børnefamilieydelse, skattefri pensionstillæg fratrukket personlige skatter og korrigeret for økonomisk lejeværdi af egen bolig. Den økonomiske lejeværdi er lagt til boligejernes kapitalindkomst for at opnå et indkomstbegreb, der for både ejere og lejere måler indkomsten før udgifter til bolig. Lejeværdien er beregnet med udgangspunkt i renten på realkreditobligationer og ejendomsværdien, se Det Økonomiske Råd (2001) for en diskussion af den økonomiske lejeværdi. Markedsindkomsten er den del af indkomsten, der oppebæres af personen selv uafhængigt af det offentlige, primært lønindkomst og kapitalindkomst inklusive den økonomiske lejeværdi. Bruttoindkomsten er defineret som markedsindkomsten plus alle offentlige overførsler. Der kan være teoretiske argumenter for, at kapitalindkomst ikke skal indgå i indkomstdefinitionen, når mål for ulighed skal beregnes, jf. Sørensen (2004). En del af forskellen i kapitalindkomsten kan således skyldes forskelle i opsparingstilbøjeligheden.

Ækvivalering af indkomsten

Den individuelle indkomst påvirkes af, at indkomster udjævnes inden for familier med mere end en voksen, og samtidig påvirkes forbrugsmulighederne af antallet af børn i familien. Stordriftsfordele gør det samtidigt fordelagtigt at bo i familier med mere end en voksen, idet en række faste udgifter som f.eks. boligudgifter kan deles. Familiens samlede indkomst skal derfor korrigeres med en faktor, også kaldet en ækvivaleringsfaktor, før indkomsterne kan sammenlignes på tværs af individer, der bor i familier med forskellig størrelse. Den faktor, der benyttes i denne rapport, består af antallet af voksne plus 0,6 gange antallet af børn, denne sum opløftet i 0,8. I en familie med to voksne og to børn svarer faktoren til 2,54. Det antages hermed, at en familie med to voksne og to børn skal have en indkomst, der er 2,54 gange så stor som indkomsten for en enlig voksen, for at individerne i de to husstandstyper har samme forbrugsmuligheder. *fortsættes*

Hver enkelt voksen person i husholdningen får tildelt en indkomst, der er lig familiens samlede indkomst divideret med ækvivaleringsfaktoren. Ækvivaleringsfaktoren er valgt med udgangspunkt i standardbudgetter samt niveauet for kontanthjælp og andre offentlige ydelser for forskellige familietyper. Jørgensen (2001) indeholder en gennemgang af det bagvedliggende talmateriale. Ækvivaleringen antager fuld omfordeling inden for familien, og som konsekvens heraf er fordelingen af den ækvivalerede disponible indkomst mere lige end fordelingen af den personlige disponible indkomst.

tes, at fordelingen af markedsindkomsten ville være mere lige, hvis der ikke var mulighed for at modtage indkomsterstøttende ydelser. En del af de studerende måtte f.eks. have et erhvervsarbejde, hvis der ikke var mulighed for at modtage SU.

**Indkomst-
overførsler
primært til
personer med lave
indkomster**

Overførslerne er målrettet mod den laveste del af indkomstfordelingen. Det er således en meget lille del af overførslerne, der bliver givet til personer i de øverste fem indkomstdeciler. Kontanthjælp og statens uddannelsesstøtte bliver primært tildelt personer i 1. og 2. indkomstdecil, mens ydelser til folke- og førtidspensionister primært tildeles personer i 2. til 5. decil. Skatterne nederst i tabellen er fordelt mere lige hen over indkomstdeciler, hvilket skyldes, at de opkræves som en fast andel af indkomsten (efter et fradrag). Kun mellem- og topskat har en væsentlig omfordelende effekt, mens bund- og kommuneskat er forholdsvist lige fordelt hen over deciler.

**Et samlet mål for
omfordelings-
virkning**

Tabel II.4 giver kun et begrænset overblik over den enkelte overførsels omfordelende virkning. Dels fordi niveauerne er meget forskellige, dels fordi det kan være svært at sammenligne ti tal for hver type af overførsel. Den enkelte overførsels virkning på indkomstfordelingen kan sammenfattes i et enkelt tal, nemlig omfordelingsindekset. Dette indeks angiver koncentrationen af overførslen på indkomstgrupperne. Overførsler, der primært går til de laveste indkomster, vil være meget omfordelende og have et højt omfordelingsindeks. Omvendt vil overførsler, der er mere jævnt fordelt på indkomstgrupper og derfor virker mindre omfordelende,

have et lavt omfordelingsindeks. Se boks II.3 for en nærmere beskrivelse af omfordelingsindekset.

Tabel II.4 Offentlige overførsler fordelt på årsindkomstdeciler, 2002

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
	----- Gennemsnit, 1.000 kr. -----										
Ækvivaleret disp. indkomst	49	88	104	117	130	143	157	175	200	289	145
	----- Pct. af ækvivaleret disponibel indkomst -----										
Børnetilskud	1,4	1,5	0,9	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,4
Børnefamilieydelse	6,5	4,6	3,6	3,5	3,2	2,7	2,2	1,6	1,0	0,6	2,3
Kontanthjælp	15,8	8,5	2,5	0,9	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	1,4
Boligsikring	2,9	2,1	1,0	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4
SU	18,9	3,8	1,4	0,8	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	1,2
Boligyldelse	0,6	2,3	3,6	2,9	1,3	0,6	0,4	0,1	0,0	0,0	0,9
Folkepension	8,5	28,9	25,9	16,6	8,9	6,1	4,2	2,9	2,2	1,8	8,1
Sygedagpenge	2,1	2,7	2,9	2,5	1,8	1,4	1,0	0,7	0,4	0,2	1,2
Arbejdsløshedsdagpenge	4,1	4,5	5,0	4,5	3,5	3,0	2,4	1,9	1,4	0,7	2,5
Førtidspension	1,9	4,3	6,3	6,4	6,9	3,7	2,8	1,5	0,9	0,3	3,0
Efterløn	1,0	3,2	6,0	5,3	4,6	3,9	3,1	2,4	1,8	0,9	2,9
Overgangsydelse	0,1	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,3
Bundskat	4,0	4,6	5,0	5,4	5,8	6,1	6,3	6,5	6,6	6,6	6,0
Kommuneskat	21,7	24,6	25,9	27,3	28,9	30,3	31,4	32,5	33,7	34,7	30,7
Mellemskat	0,2	0,1	0,3	0,5	0,9	1,3	1,7	2,1	2,7	4,0	1,9
Topskat	0,3	0,1	0,1	0,3	0,5	0,8	1,3	1,8	2,8	6,8	2,3

Anm.: Boligsikring, boligydelse, børnetilskud og børnefamilieydelse er ikke skattepligtige. For at sikre sammenlignelighed med den ækvivalerede disponible indkomst er alle ydelser også ækvivalerede.

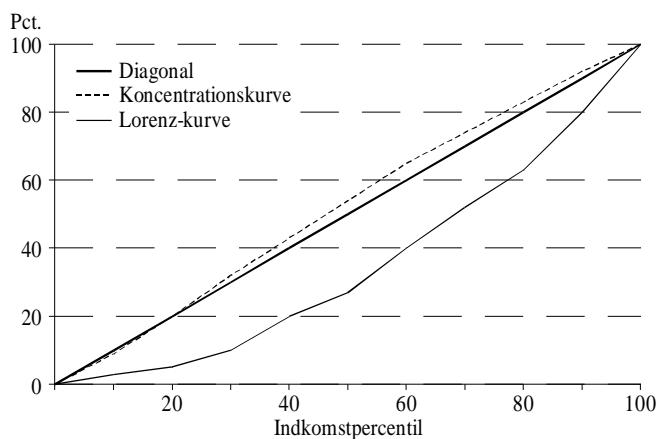
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Lorenz-kurven

Fordelingen af indkomsten kan præsenteres grafisk ved hjælp af Lorenz-kurven. Kurven er konstrueret, ved at den voksne befolkning er rangordnet efter indkomst ud af den vandrette akse, og den lodrette akse angiver andelen af den samlede indkomst. Af figuren fremgår det, at de 20 pct. fattigste kun oppebærer under 10 pct. af den samlede indkomst. Ved en fuldstændig lige fordeling af indkomsterne er kurven sammenfaldende med diagonalen (45° - linien). Jo mere Lorenz-kurven afviger fra diagonalen, jo mere ulighed er der i indkomstfordelingen.

Koncentrationskurven

På samme måde konstrueres koncentrationskurven. Her rangordnes befolkningen igen efter indkomst, men den lodrette akse angiver nu en andel af en overførsel (eller en skat). Koncentrationskurven i figuren er for en fiktiv overførsel, og det fremgår f.eks., at de 40 pct. fattigste får lidt mere end 40 pct. af den pågældende overførsel. Hvis koncentrationskurven ligger over diagonalen, vil den del af befolkningen, der har de laveste indkomster, få en mere end proportional andel af de offentlige overførsler.



Gini-koefficienten

Informationerne fra Lorenz-kurven kan reduceres til et enkelt tal, gini-koefficienten, der beskriver uligheden i fordelingen af indkomsten. Indekset beregnes som to gange arealet mellem Lorenz-kurven og diagonalen. Gini-koefficienten kan alternativt fortolkes som, at to gange koefficienten gange den gennemsnitlige indkomst giver den forventede indkomstforskel mellem to tilfældigt udvalgte personer i befolkningen. Gini-koefficienten er også et udtryk for, hvor stor en andel af indkomsterne, der skal flyttes fra den rigeste til den fattigste halvdel af befolk-

ningen, for at få en helt lige indkomstfordeling.

Omfordelingsindekset

Den enkelte overførsel eller skats partielle påvirkning af indkomstfordelingen kan sammenfattes i omfordelingsindekset. Dette indeks beregnes som to gange arealet mellem koncentrationskurven og Lorenz-kurven. Hvis en skat opkræves proportionalt med indkomsten, virker skatten neutralt på indkomstfordelingen målt ved hjælp af gini-koefficienten. Koncentrationskurven er i dette tilfælde sammenfaldende med Lorenz-kurven, og omfordelingsindekset er nul. Hvis en skat opkræves med samme kronebeløb fra alle, stiger uligheden, fordi de lave indkomster bliver relativt hårdest ramt. I dette tilfælde vil koncentrationskurven falde sammen med diagonalen, og omfordelingsindekset vil svare til gini-koefficienten. Koncentrationskurven for progressive skatter vil ligge under Lorenz-kurven, og det tilhørende omfordelingsindeks vil derfor være negativt. For overførsler, der normalt primært gives til de fattige, vil koncentrationskurven ligge over Lorenz-kurven (og normalt også over diagonalen). Herved vil omfordelingsindekset for overførsler normalt være positivt.

Arbejdsløshedsdagpenge og efterløn forholdsvis lidt omfordelende

Ydelser, der kan udbetales uafhængigt af ægtefællens indtægt, har en forholdsvis lille omfordelende effekt, jf. tabel II.5. Blandt disse ydelser er arbejdsløshedsdagpenge, efterløn og børnefamilieydelse, hvor det normerede omfordelingsindeks er henholdsvis 0,09, 0,00 og 0,14. Familien kan således modtage efterløn til den ene i familien, selvom indtægten fra ægtefællen er meget høj. Samtidig kan arbejdsløshedsdagpenge udbetales i en forholdsvis kort periode og således til personer, der kan have en høj indtægt, når man ser på året som helhed.

Kontanthjælp og SU mest omfordelende

Blandt de mest omfordelende ydelser i et årsindkomstperspektiv findes kontanthjælp og statens uddannelsesstøtte. Disse ydelser er målrettet personer med lav indkomst, og samtidig er kontanthjælpen afhængig af ægtefællens indtægt. Det betyder, at personer på disse ydelser er placeret langt nede i indkomstfordelingen.

Tabel II.5 Normeret omfordelingsindeks, 2002

	Årsindkomst	Livsindkomst
Boligsikring	0,71	0,38
Kontanthjælp	0,70	0,48
Statens uddannelsesstøtte	0,69	0,04
Folkepensionens tillæg	0,47	0,19
Boligyldelse total	0,46	0,38
Boligyldelse, folkepensionister	0,42	0,33
Folkepension, total	0,38	0,07
Børnetilskud	0,30	0,25
Folkepensionens grundbeløb	0,23	0,00
Boligyldelse, førtidspensionister	0,22	0,48
Sygedagpenge	0,20	0,17
Førtidspension	0,14	0,38
Børnefamilieydelse	0,14	0,09
Arbejdsløshedsdagpenge	0,09	0,11
Efterløn	0,00	0,04
Samme beløb til alle	0,00	0,00

Anm.: Omfordelingsindekset for de enkelte ydelser er normeret ved at fratække omfordelingsindekset for en ydelse, der fordeles med samme beløb til alle (lump sum). Dette er for årsindkomster lig 0,21 og for livsindkomster lig 0,12. Se boks II.3 for en definition af omfordelingsindekset og boks II.4 for en beskrivelse af livsindkomster.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Omfordeling opgjort i forhold til livsindkomst

En del af overførslerne bliver udbetalt i stadier af livsforløbet, hvor indkomsten naturligt er lav, selvom den pågældende person måske har en høj livsindkomst. For eksempel vil den totale indkomst hen over livet normalt være temmelig høj for personer, der modtager statens uddannelsesstøtte. Denne form for overførsel er dermed primært en omfordeling til personer, der i enkelte år i livsforløbet har en lav indkomst. En del af omfordelingen sker således primært hen over det enkelte livsforløb, og ikke som en udjævning af indkomster fra rige livsforløb til fattige livsforløb. For at vurdere denne form for omfordeling er det nødvendigt at skønne indkomsten set over hele livet.

Beregning af livsindkomster

Med udgangspunkt i paneldata for perioden 1994-2002 er der blevet dannet kunstige, men realistiske livsforløb, således at den samlede indkomst samt betaling af skatter og modtagelse af overførsler kan bestemmes over hele livet, jf. boks II.4 for en nærmere beskrivelse af metoden.

Omfordelingen mindre når vi ser på livsindkomst

Den omfordelende virkning falder for de fleste overførsler, når der alene ses på omfordelingen mellem rige og fattige liv. Det normerede omfordelingsindeks er således lavere for de fleste ydelser, som det fremgår af tabel II.5, når den opgøres i forhold til livsindkomster frem for årsindkomster. Dette forhold er meget udbredt for folkepensionens grundbeløb, som er neutralt, når det gælder omfordeling i forhold til livsindkomster. Omfordelingsindekset for denne ydelse svarer således til omfordelingsindekset for en indkomstydelse, der tildeles med lige store beløb til alle (lump sum). Også statens uddannelsesstøtte bliver stort set neutral i et livsindkomstperspektiv. Disse indkomstoverførsler kan derfor helt overvejende betragtes som en omfordeling hen over livet – og altså ikke som en omfordeling fra rig til fattig. Ydelser tildelt førtidspensionister bliver mere omfordelende, når der ses på hele livsforløb. Personer på førtidspension er således kendetegnet ved at oppebære en relativ lav indkomst gennem en stor del af deres liv, og dermed vil de ligge helt i bund, når der ses på livsindkomsterne.

Udgangspunktet for analysen er Det Økonomiske Råds Sekretariats stikprøve, der indeholder en lang række oplysninger om indkomst, overførsler og skatter for perioden 1994 til 2002 for 10 pct. af den danske befolkning. I denne periode er alle skift i civilstand, indkomst osv. kendte. Tabellen viser tre hypotetiske personer, der kunne indgå i stikprøven.

Hypotetiske livsforløb, ækvivaleret disponibel indkomst, 1.000 kr.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nr. 1	80	80	100	80	140	160	160	160	160
Nr. 2	155	160	160	200	200	200	180	180	180
Nr. 3	180	180	170	160	160	170	170	•	•

Person 1 var i 1994 24 år gammel og studerede, indtil han var 28 år i 1998. Han har derfor en højere disponibel indkomst i 1998 og årene derefter. I 1996 flyttede han midlertidigt sammen med en medstuderende og oplevede på grund af stor-driftsfordele en stigning i ækvivaleret indkomst. Person 2 var 32 år i 1994 og fik i 1997 en meget vellønnet samlever, med hvilken han fik et barn i 2000. Person 3 var 40 år i 1994 og havde et barn med sin samlever. Han blev ledig i 1996, og året efter forlod konen ham sammen med barnet. I 1999 flyttede han igen sammen med en anden og oplevede af den grund en mindre stigning i indkomst. Han døde i 2000. Disse tre forløb kan knyttes sammen til et femogtyve-årigt forløb ved hjælp af statistisk sammenkobling, fordi personerne i yderpunkterne har samme alder og karakteristika.

Personerne grupperes efter karakteristika, hvorefter en person med en given alder i 2002 kan knyttes sammen med en anden person med den samme alder i 1994. I sammenknytningen af personer fra stikprøven ville det være optimalt, hvis der kunne findes identiske personer på alle relevante karakteristika. Det kunne eksempelvis være, køn, uddannelse, branche, bopæl, familieforhold. Stikprøvens størrelse indebærer, at en meget fin opdeling på karakteristika ikke er mulig. Der er derfor valgt en mellemløsning, hvor enkelte karakteristika (køn, uddannelse og indkomstdecil) ikke ændres, mens der matches på en forventet disponibel indkomst givet en lang række af karakteristika. Stikprøven indeles således i 60 kategorier, opdelt efter køn, uddannelsesniveau (ufaglært, faglært, videregående uddannelse) og realiseret disponibel indkomst i det givne år (10 deciler). De to første karakteristika er valgt, fordi de har stor betydning for indkomsten. Opdelingen på realiseret disponibel indkomst sker for at sikre forholdsvis små spring i indkomsten mellem to alderstrin, hvor oplysningerne stammer fra to forskellige personer i stikprøven. Ved hjælp af en regression, hvor ækvivaleret disponibel indkomst forsøges forklaret ved en lang række karakteristika (bl.a. branche, ledighedsgrad, fa-

milieforhold, detaljerede uddannelsesoplysninger og bopæl) beregnes der for hver enkelt person en forventet disponibel indkomst. Derefter matches med den person i samme kategori, som har en forventet indkomst tættest på. Metoden sikrer, at enkelte karakteristika kan fastholdes hen over livet, samtidig med at der tages højde for alle kendte karakteristika af relevans for matchet.

Der er store forskelle i uddannelsesniveau mellem aldersklasser og uddannelsesniveaet er højere i den yngre del af befolkningen. Hvis der derfor blev taget udgangspunkt blandt de yngste danskere, ville der være en høj grad af manglende match, når man bevægede sig op i de ældste aldersklasser. Det samme problem ville gøre sig gældende (med modsat fortegn), hvis der blev taget udgangspunkt i de ældste aldersklasser. Det er derfor valgt at starte i midten af aldersfordelingen. På denne måde bliver de resulterende livsindkomster repræsentative for de midaldrende danskere, og de dannede livsforløb vil derfor have en lidt højere uddannelse end de ældste aldersklasser og en lidt lavere uddannelse end de yngre aldersklasser.

Som udgangspunkt benyttes personer, der var 43 til 50 år gamle i 2002. I stikprøven er der mere end 7.000 personer i hver aldersklasse. Hver aldersklasse giver dermed anledning til konstruktion af mere end 7.000 livsforløb, og alt i alt bliver der konstrueret mere end 58.000 livsforløb. Alle livsforløb startes ved alderen 18 år eller ved indvandring, og afsluttes når personen dør eller ved alderen 90 år. Metoden indebærer, at personer, der døde før de blev 43 år gamle, og indvandrere på mere end 50 år ikke er taget med i analysen. Disse forhold vurderes ikke at skabe større usikkerhed om de fundne resultater. De dannede livsforløb har en gennemsnitlig varighed på 58 år, hvilket uden ud- og indvandring indebærer en gennemsnitlig levetid på omkring 75 år.

For hver enkelt livsforløb haves oplysninger om indkomst og socioøkonomiske karakteristika, og den totale og den gennemsnitlige indkomst over hele livet opgøres. Indkomstoplysningerne stammer fra perioden 1995 til 2002, og alle er fremskrevet til 2002-niveau med den gennemsnitlige indkomstvækst. Det er valgt at lade indkomst optjent sent i livsforløbet indgå med samme vægt som indkomst optjent tidligt i livsforløbet. Det antages dermed, at den forventede fremtidige reallønsfremgang præcist modsvarer den gevinst, der normalt forbindes med at modtage indkomst tidligt i livsforløbet. For at bestemme den offentlige sektors virkning beregnes alle skatter og offentlige overførsler i hvert enkelt livsforløb. For at sikre at analysen af overførsler sker på et aktuelt regelsæt, hentes oplysningerne om overførsler for årene 2000 til 2002.

II.5 Afslutning

Omfordeling en vigtig opgave for velfærdsstaten

Velfærdsstaten har en række opgaver. Analyserne i denne redegørelse sætter fokus på velfærdsstatens rolle i forbindelse med at omfordele indkomsterne fra heldige til mindre heldige og hen over den enkeltes livsforløb. Der er i analyserne især set på omfordelingen mellem personer i den erhvervsaktive alder. Omfordeling af indkomsterne indebærer, at den enkeltes adfærd påvirkes. Der er derfor en afvejning mellem omfordeling og effektivitet ved fastlæggelse af omfanget af omfordeling i økonomien.

Udgifterne er steget

Der er sket en betydelig stigning i udgifterne til indkomsterstøttende ydelser til personer i den erhvervsaktive alder i de sidste 40 år. Stigningen i udgifterne skyldes både, at der er kommet flere personer i denne aldersgruppe, og at en større andel af disse modtager indkomsterstøttende ydelser.

Men ikke tegn på skred i normer

Der er ikke tegn på, at stigningen i andelen af personer, der modtager indkomstoverførsler, skyldes, at der er sket et skred i de sociale normer. Tiltag i 1990'erne har også bidraget til at nedbringe de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet, hvilket har forbedret tilpasningen på arbejdsmarkedet.

Nogle fik ikke glæde af opsvinget

Faldet i ledigheden igennem 1990'erne indebar en kraftig reduktion i antallet af langtidsledige, men trods dette er det ikke lykkedes at nedbringe den gruppe, der er længst væk fra arbejdsmarkedet; det vil sige personer på revalidering, langvarige sygedagpenge og kontanthjælp, der ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Betydelig omfordeling via indkomstoverførsler

Der sker en stor grad af omfordeling af indkomsterne gennem overførslerne. Indkomstoverførslerne betyder således, at der er en betydeligt mere lige fordeling af årlige disponible indkomster end af årlige markedsindkomster. Der er dog betydelig forskel på, hvor meget de enkelte overførsler bidrager til omfordelingen. Statens uddannelsesstøtte er blandt de mest omfordelende, når man betragter indkomstfordelingen mellem personer inden for et givet år.

**Men betydelig
mindre for
livsindkomster**

Den omfordelende virkning falder dog for næsten alle overførsler, når der ses på omfordelingen mellem fattige og rige i et livsperspektiv. Det skyldes, at en del af indkomstoverførslerne udbetales til personer, der er i stadier af livsforløbet, hvor indkomsten er naturlig lav, selvom personen har en høj livsindkomst. Statens uddannelsesstøtte hører til blandt de overførsler, der er mindst omfordelende, når den opgøres i forhold til livsindkomst.

De næste kapitler

I de følgende kapitler analyseres mulighederne for at begrænse andelen af befolkningen, der må forlade arbejdsmarkedet enten ved at overgå til fleksjob, førtidspension eller efterløn. I kapitel V vurderes forskellige måder at forsikre mod indkomsttab med særlig fokus på indkomststab ved ledighed. Endelig i kapitel VI diskuteres muligheden for og fordelene ved at omfordele i forhold til livsindkomsten frem for årsindkomsten.

Litteratur

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *På kanten af arbejdsmarkedet – en analyse af de svageste grupper på arbejdsmarkedet*. København.
- Finansministeriet (2004): Svar på paragraf 20-spørgsmål, S3893.
- Finansministeriet (2002): *Finansredegørelse 2002*. København.
- Gundelach, P. (red.) (2002): *Danskernes værdier 1981-1999*. Hans Reitzels Forlag, København.
- Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk økonomi, forår 2001*. København.
- Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk økonomi, efterår 2002*. København.
- Jørgensen, S. (2001): Analyser af indkomstfordeling. Arbejdsrapport 2001:6. Det Økonomiske Råds Sekretariat. København.
- Kærgaard, N. og H. Hansen (1994): Den danske arbejdsløshed fra 1903-1990. *Samfundsøkonomen*, nr. 6, s. 9-13.
- Lindbeck, A. (1995): Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms. *Scandinavian Journal of Economics*, 97 (4), pp. 477-94.
- Mogensen, G. (2003): *Danmarks uformelle økonomi – Historiske og internationale aspekter*. Spektrum, København.
- Smith, N. (1998): Økonomiske incitamentter til at arbejde. I Smith, N., P. Jensen, P. J. Pedersen og S. Pedersen (red): *Arbejde, incitamentter og ledighed*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Århus Universitetsforlag, Århus.
- Sørensen, P. (2004): Markedsrente, forbrugsmulighed og generationsfordeling, EPRU-analyse nr. 22. København.

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. København.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*. København.

KAPITEL III

AKTIV SOCIALPOLITIK OG FØRTIDSPENSION

III.1 Indledning

Kraftig stigning i gruppen uden for det ordinære arbejdsmarked

Antallet af personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet er steget kraftigt de seneste 30 år, jf. kapitel II. Det kan blandt andet henføres til lovændringer. For eksempel steg antallet af førtidspensionister ubrudt efter førtidspensionsreformen i 1984 og frem til 1995. Siden er antallet reduceret en smule, men der er samtidig betydelig flere personer i revalidering og navnlig fleksjob, så det samlede antal personer i disse ordninger er vokset med ca. 35.000 personer fra 1995 til 2003, jf. tabel III.1. Dertil kommer en stigning i antallet af sygedagpengemodtagere.

Tabel III.1 Personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet, udvalgte ordninger

	1995	2003	Ændring
	-----	Personer	-----
Sygedagpenge	42.000	66.000	24.000
Revalidering	16.700	24.800	8.100
Førtidspension	267.200	258.700	-8.500
Fleksjob	1.700	29.400	27.700
Skånejob	3.100	5.900	2.800
Ledighedsydelse	0	5.000	5.000
I alt	330.700	389.800	59.100

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Finansministeriet (2004) og egne beregninger.

Kapitlet er færdigredigeret 17. maj 2005.

Aktiv beskæftigelsespolitik	I 1998 gennemførtes en socialreform, der indførte den aktive socialpolitik, og 1. januar 2003 trådte førtidspensionsreformen i kraft. Et hovedformål med tiltagene har været at fastholde flere i hel eller delvis selvforsørgelse via en mere fokuseret revalideringsindsats og en vækst i antallet af støttede job. Senest har regeringen fremsat lovforslag til ændret administration af sygedagpengeordningen med det formål at mindske sygefraværet.
Stærke udstødningsmekanismer	Mekanismerne, der er bestemmende for udstødningen fra arbejdsmarkedet, kan være vanskelige at ændre. Det illustreres af, at det i slutningen af 1990'erne ikke lykkedes at nedbringe gruppen af personer, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, den såkaldte "socialgruppe", mens gruppen af såkaldt marginaliserede, der har en tættere tilknytning, blev reduceret kraftigt, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004), Finansministeriet (2002) og afsnit II.3.
Kan førtidig afgang begrænses?	I dette kapitel diskuteres nogle af de mekanismer, der ligger bag den førtidige afgang fra arbejdsmarkedet, og hvilke muligheder der kan være for at begrænse adgangen til førtidspension yderligere.
Disposition	I afsnit III.2 diskuteres forhold vedrørende sygefraværet. Selvom mange med sygefravær ikke er marginaliserede, er langvarig sygdom ofte en vej ind i den helbredsbestemte førtidspension. I afsnit III.3 gives en kortfattet beskrivelse af revalideringsordningen. I afsnit III.4 beskrives fleksjobordningen, og det diskuteres, i hvilket omfang stigningen i den støttede beskæftigelse har bidraget til at begrænse tilgangen til førtidspension, samt i hvilket omfang ordningen kan bidrage til at fastholde en større gruppe på arbejdsmarkedet. I afsnit III.5 beskrives førtidspensionsordningen, og de senere års reformer i førtidspensionsordningen evalueres. Det er dog kun muligt at give nogle foreløbige indikationer af virkningerne af den seneste reform. I afsnit III.6 gives en opsummering og politikanbefalinger.

III.2 Sygedagpenge

**Knap 150.000
helårspersoner
fraværende**

Det samlede sygefravær i Danmark udgør knap 150.000 helårspersoner og har dermed samme omfang som den registrerede ledighed, jf. Regeringen (2003) og Dansk Arbejdsgiverforening (2002).

**Udefrakommende
sygdom**

Sygdom skyldes i stor udstrækning udefrakommende forhold, som arbejdsgiver og lønmodtager har relativt få muligheder for at påvirke. Der er derfor en grænse for, hvor meget sygefraværet kan nedbringes.

**Internationalt
gennemsnitligt
sygefravær, men
højt kort fravær**

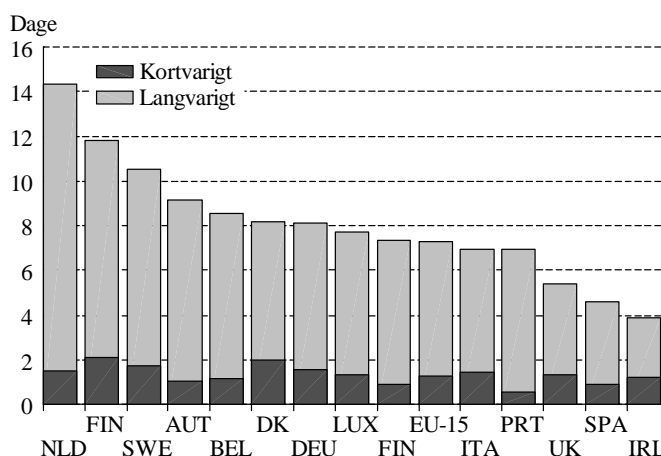
Sygefraværet i Danmark ligger omkring EU-gennemsnittet. Det samlede sygefravær er betydeligt højere i f.eks. Norge, Sverige og Holland end i Danmark, men sygefraværet er noget lavere i Irland og Storbritannien. Derimod er det korte sygefravær noget højere i Danmark end i de fleste andre EU-lande, jf. figur III.1.¹ De internationale forskelle indikerer, at der kan være et potentiale for at reducere sygefraværet.

**Ikke sammenhæng
mellem gevinster og
omkostninger**

Det offentlige yder via sygedagpengelovgivningen indkomsterstatning ved sygdom ud over to uger. Det indebærer, at arbejdsgivere og lønmodtagere ikke afholder alle udgifter i forbindelse med sygefraværet. Det betyder samtidigt, at arbejdsgiverne og lønmodtagerne ikke modtager de fulde samfundsøkonomiske gevinster ved et lavere sygefravær. Derimod vil de ofte bære de fulde omkostninger forbundet med at reducere f.eks. arbejdsulykker, stressfaktorer og nogle sygdomme.² Det kan indebære, at der ikke sker en samfundsmæssigt optimal forebyggelse af arbejdsulykker og sygefravær mere generelt.

- 1) Forskellige opgørelser giver lidt forskellige billeder af rangordningen af landenes sygefravær. I andre opgørelser ligger det danske sygefravær således lidt under, men fortsat tæt på EU-gennemsnittet, jf. Bergendorff mfl. (2002) og OECD (2004), der opgør sygefraværet ud fra bl.a. Eurostats arbejdskraftundersøgelse.
- 2) Der er f.eks. brugerbetaling på influenzavaccine, som arbejdsgiver eller lønmodtager skal betale.

Figur III.1 Tabte arbejdsdage pr. person pr. år som følge af sygdom, 2000



Anm.: Inklusive fravær som følge af arbejdsulykker. Kortvarigt sygefravær er defineret som fravær under 10 dage (2 uger).

Kilde: OECD (2005).

Risiko for manglende påpasselighed

Eksistensen af sygedagpenge indebærer endvidere, at der er risiko for manglende påpasselighed (moral hazard). Det kan både relateres til den enkeltes tærskel for, hvornår man melder sig syg og til tidspunktet for, hvornår man raskmelder sig.

Behov for offentlig regulering af adfærd

For at modgå negative konsekvenser af den offentlige indkomsterstatning må der via lovgivningen sikres en tilfredsstillende forebyggelse af sygefravær.

Sygedagpenge

Sygedagpenge fra arbejdsgiver og kommune

Arbejdsgivere er forpligtet til at betale sygedagpenge til ansatte i de første to uger af en sygdomsperiode (arbejdsgiverperioden), hvis lønmodtageren opfylder et beskæftigelseskrav. Efter 2 ugers sygdom kan beskæftigede lønmodtagere modtage sygedagpenge fra kommunen. Endvidere er dagpengeberettigede ledige berettiget til sygedagpenge fra kommunen, og selvstændige erhvervsdrivende har mulighed

for at tegne en statslig forsikring mod egen sygdom.³ I ansættelsesforhold, hvor lønmodtageren modtager løn under sygdom,⁴ refunderer kommunen - efter ophør af arbejds-giverperioden - arbejdsgiveren et beløb svarende til de sygedagpenge, den ansatte er berettiget til fra kommunen.⁵

Retten til sygedagpenge

Sygedagpengene svarer til den maksimale dagpengesats, dog maksimalt et beløb svarende til lønmodtagerens løn. Sygedagpengene kan udbetales i maksimalt 1 år inden for en periode på 1½ år. Der eksisterer dog visse forlængelsesmuligheder, f.eks. hvis en person venter på et revalideringsforløb, førtidspension, venter på lægebehandling eller er under behandling. Staten refunderer fuldt ud kommunernes udgifter til sygedagpenge de første 4 uger og refunderer 50 pct. af udgifterne til sygdomsforløb mellem 5 og 52 uger. Forløb ud over 52 uger finansierer kommunerne fuldt ud.

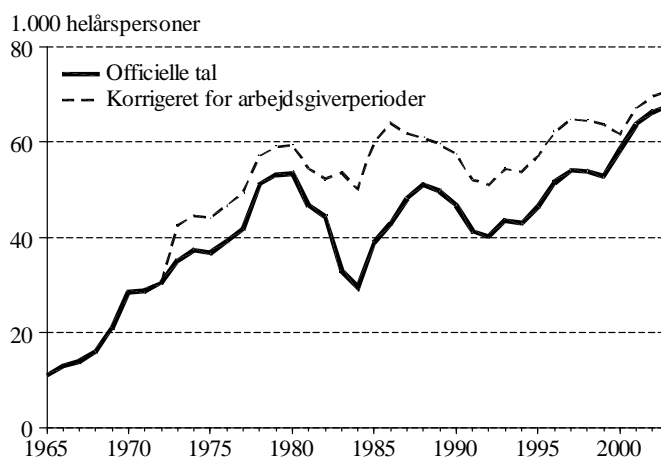
Stigning i antallet af sygedagpenge-modtagere

Antallet af helårspersoner, der er berettiget til sygedagpenge fra kommunen, steg kraftigt fra midten af 1960'erne, men stagnerede i 1980'erne og 1990'erne. De seneste år er antallet af modtagere steget igen, jf. figur III.2. Udviklingen i antallet af sygedagpengemodtagere kan blandt andet forklares ved en række regelændringer, der har udvidet og indskrænket muligheden for sygedagpenge, og som har haft betydning for, om arbejdsgivere har modtaget refusion for udbetalte sygedagpenge. Endelig er kommunerne i stigende grad blevet pålagt at medfinansiere udgifterne til sygedag-

- 3) Endelig har mindre virksomheder mulighed for forsikring i den statslige ordning, der yder forsikring mod medarbejderes sygefravær de første to uger, dog med 1 karensdag.
- 4) Det gælder i de fleste ansættelsesforhold i dag og for alle funktionærer eller ansatte på funktionærlignende ansættelsesforhold. Der kan dog være begrænsninger på den maksimale varighed med løn under sygdom, optjeningskrav mv., jf. Regeringen (2003) og Dansk Arbejdsgiverforening (2002).
- 5) Der er en række afvigelser fra hovedprincipperne. Arbejdsgiveren kan f.eks. frigøre sig for dagpengeforpligtelsen de første to uger, hvis lønmodtageren har en væsentligt forhøjet sygdomsrisiko, og kommunen overtager da dagpengeforpligtelsen. Hvis sygdomsforløbet skyldes en arbejdsskade, har lønmodtageren ret til sygedagpenge, men kommunen kan gøre krav gældende over for arbejdsgiveren, hvis arbejdsgiveren er ansvarlig skadevolder; arbejdsgiveren kan dermed miste retten til refusion.

penge, hvilket har givet kommunerne større incitament til at begrænse udgifterne til ordningen, jf. tabel III.2.

Figur III.2 Sygedagpengemodtagere



Anm.: Korrektionen for arbejdsgiverperioder begynder i 1973, hvor arbejdsgiverperioderne første gang indføres, jf. tabel III.2. Korrektionen er beskrevet i boks III.1.

Kilde: Regeringen (1997), ADAM's befolkningsregnskab og egne beregninger.

Regelændringer vanskeliggør sammenligning

Regelændringerne vedrørende arbejdsgiverperioder vanskeliggør sammenligninger af antallet af sygedagpengemodtagere over tid. Det skyldes, at antallet af sygedagpengemodtagere i statistikken reduceres, når arbejdsgiverperioden forlænges (og omvendt), fordi kun udbetalinger og refusioner fra kommunen indgår i opgørelsen.

Korrigerede tal viser mindre stigning

Der er foretaget en korrektion af den officielle statistik for virkningen af ændringerne i arbejdsgiverperioderne. Det er sket på baggrund af en statistisk analyse af sammenhængen mellem antallet af sygedagpengemodtagere og bl.a. ændringer i regelsættene i perioden. De korrigerede tal viser, at stigningen i antallet af sygedagpengemodtagere de senere år har været noget mindre, end den officielle statistik viser. Stigningen i de korrigerede tal udgør ca. 8.000 helårspersoner fra 1999 til 2003, hvilket er omkring halvdelen af stig-

ningen i den officielle statistik, jf. den stiplede linje i figur III.2 samt boks III.1. De korrigerede tal er dog behæftet med usikkerhed. Det skyldes bl.a., at korrektionen for arbejdsgiverperioderne formentlig opfanger både påvirkningen af den statistiske opgørelse og mulige adfærdsvirkninger som følge af ændringerne. Endvidere bemærkes, at stigningen i det opgjorte antal sygedagpengemodtagere efter offentlige arbejdsgivers adgang til refusion i 2000 kan have været særlig stor, da der er en overvægt af kvinder, der har lidt højere sygefravær end mænd, ansat i den offentlige sektor.

Tabel III.2 Ændringer i sygedagpengelovgivningen

År	Regelændring
1969	Varighedsbegrænsningen på ½ år forlænges til 1 år.
1973	Dagpengeloven indføres. Varighedsbegrænsningen ophæves, og karenperiode på 6 dage ved hver sygdomsperiode under 3 uger afskaffes. Arbejdsgivere betaler sygedagpenge de første 5 uger.
1978-80	Refusion af arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge for 4. og 5. uge.
1983	Arbejdsgiverperioden forlænges til 13 uger, og varighedsbegrænsning genindføres til knap 2 år. Der genindføres 1 karensdag.
1987	Arbejdsgiverperioden for private arbejdsgivere reduceres til 5 uger, og karensdagen afskaffes.
1988	Private arbejdsgivere modtager i 1988 ekstraordinært refusion for 2.-5. uge, offentlige arbejdsgivere betaler fortsat 13 uger.
1990	Arbejdsgiverperioden for private arbejdsgivere nedsættes til 2 uger. Offentlige arbejdsgivere betaler sygedagpenge i hele sygdomsperioden. Varighedsbegrænsningen strammes til 52 uger inden for 1½ år, dog med visse forlængelsesmuligheder.
1993, 1995, 1996, 2001	Udvidelse af undtagelsesbestemmelserne vedrørende varighedsbegrænsningen.
1997, 1999, 2001	Fremrykning af kommunernes medfinansiering (1997, 2001), kommunerne finansierer fuldt ud sygedagpengeudgifterne efter 52 uger (1999).
2000	Offentlige arbejdsgivere får ret til refusion fra kommunen af sygedagpengeudgifter efter 2 uger.

Kilde: Regeringen (1997), Regeringen (2003) og Plovsing (2004).

Betydningen af konjunkturer og regelændringer for udviklingen i antallet af personer, der er berettiget til sygedagpenge fra kommunen, er undersøgt i en statistisk analyse ved at regressere antallet af sygedagpengemodtagere på antallet af ledige og indikatorer for regelændringerne. Regelændringerne er angivet i tabel III.2 i teksten. Antallet af sygedagpengemodtagere og ledige er målt i procent af arbejdsstyrken. Antallet af sygedagpengemodtagere kan være påvirket af kvinders erhvervsdeltagelse. Det kan skyldes, at kvinder er ansat i andre sektorer end mænd, og at kvinder har sygefravær i forbindelse med graviditet. Derfor er forholdet mellem kvinders og mænds erhvervsfrekvens inddraget som forklarende faktor.

Resultatet af analysen er, at længere arbejdsgiverperioder som ventet mindsker antallet af personer, der modtager sygedagpenge, jf. tabel A. Det skyldes, at statistikken kun dækker de kommunale udgifter til sygedagpenge, som mindskes ved en udvidelse af arbejdsgiverperioderne. Relationerne indikerer endvidere, at antallet af sygedagpengemodtagere stiger, hvis den maksimale periode (varighedsbegrænsningen) forlænges.

Tabel A Sammenhæng mellem antal modtagere af sygedagpenge, ledighed og regelgrundlag

	1966-2003		1976-2003	
Arbejdsgiverperiode, off. arbejdsgivere	-0,027	**	-0,022	***
Arbejdsgiverperiode, priv. arbejdsgivere	-0,038	***	-0,035	***
Maksimal periode	0,005	***	0,001	*
Ledighedsprocent	-0,059	***	-0,075	***
Relativ erhvervsfrekvens (kvinder/mænd)	4,831	***	2,209	***
R ²	0,87		0,84	
D.W. teststørrelse	0,94		1,16	

Anm.: Konstantled er inkluderet i relationerne. "****", "***" og "*" angiver, at koefficienterne er signifikante på hhv. 1-, 5- og 10-pct.niveau. Arbejdsgiverperioderne og den maksimale periode (varighedsbegrænsningen) er målt i uger. Varighedsbegrænsningen er sat til 208 uger, svarende til 4 år, i 1973-82, hvor der ikke var varighedsbegrænsning på udbetaling af sygedagpenge. Hvis varighedsbegrænsningen i stedet sættes til 156 uger, ændres koefficienterne relativt lidt, og det har kun en lille betydning for dekomponeringen af stigningen i sygedagpengemodtagere fra regelændringer og konjunktur i tabel B.

Kilde: Regeringen (1997), ADAM's befolkningsregnskab og egne beregninger.

Antallet af sygedagpengemodtagere steg kraftigt i sidste halvdel af 1960'erne og første halvdel af 1970'erne. Ud over ophævelsen af varighedsbegrænsningen i 1973 kan denne stigning blandt andet forklares ved stigningen i kvinders relative erhvervsfrekvens. Der er en klar tendens til, at antallet af sygedagpengemodtagere stiger i højkonjunkturer og falder i lavkonjunkturer. Når ledigheden falder med 1 pct.point stiger antallet af sygedagpengemodtagere med omkring 0,07 pct.point. En ændring i ledigheden på 1 pct.point vil således ændre antallet af sygedagpengemodtagere med ca. 2.000 helårspersoner under de nuværende forhold. For at undersøge om resultaterne ændres ved at udelade perioden, hvor antallet af modtagere steg kraftigt, er relationen tillige estimeret på en kortere periode (1976-2003). De estimerede sammenhænge ændrer sig kun lidt. Dog er koefficienten til den relative erhvervsfrekvens noget lavere.

Det kan på baggrund af resultaterne skønnes, at omtrent halvdelen af stigningen i antallet af sygedagpengemodtagere fra 1999 til 2003 bl.a. skyldes en rent statistisk effekt bestående i, at offentlige arbejdsgivere fik adgang til refusion af sygedagpenge for sygefravær over 2 uger, jf. tabel B. I perioden 1993-99 bidrog den gunstige konjunkturudvikling til en betydelig stigning i antallet af sygedagpengemodtagere, mens andre forhold har trukket i modsat retning.

Tabel B Dekomponering af udvikling i antallet af sygedagpengemodtagere

	1993-1999	1999-2003
Stigning i antal modtagere	9.000	15.000
Forklaret ved		
- Arbejdsgiverperiode	0	8.000
- Konjunktur	11.000	-1.000
- Andet	-2.000	7.000

Anm.: Der er anvendt koefficienterne fra modellen estimeret på perioden 1966-2003, jf. tabel A. Som følge af afrunding kan summen afvige fra totalen.

Kilde: Jf. tabel A.

Det bemærkes, at den fulde effekt af ændringer i lovgivning og ændringer i ledigheden formentlig først viser sig med forsinkelse. Derfor er der også gennemført estimationer, hvor værdier af indikatorerne året før indgår (ikke vist). Resultatet er, at der synes at være sådanne forsinkelser i den fulde effekt, men at de forsinkede effekter ikke bidrager meget til den overordnede forklaring på udviklingen i antallet af sygedagpengemodtagere. Estimationerne er dokumenteret i et baggrundsnotat, der kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Konjunktur-afhængighed

Antallet af sygedagpengemodtagere er også påvirket af konjunktursituationen. Der er således en tendens til, at antallet af sygedagpengemodtagere stiger, når ledigheden falder og omvendt, jf. figur III.2. Konjunkturudsving kan have flere effekter på omfanget af sygemeldinger. For det første kan lønmodtagere melde sig syge i mindre omfang i lavkonjunkturer, da risikoen for at miste arbejdet er højere. Høj ledighed har på denne måde en "disciplinerende" effekt. Endvidere har personer med forholdsvis dårligt helbred mindre sandsynlighed for at finde beskæftigelse, når ledigheden er høj ("selektionseffekten"). Endelig er det muligt, at flere beskæftigede bliver syge, hvis der er et forhøjet arbejdstempo under en højkonjunktur. Samlet trækker det i retning af, at antallet af sygedagpengemodtagere falder, når ledigheden stiger og omvendt.

Fald på ca. 0,07 pct.point, når ledighed stiger med 1 pct.point

Resultaterne af den statistiske analyse viser, at antallet af sygedagpengemodtagere i pct. af arbejdsstyrken falder med ca. 0,07 pct.point, når ledigheden stiger med 1 pct.point. Faldet i ledigheden fra 1993 til 1999 bidrog ifølge disse beregninger til en stigning i antallet af sygedagpengemodtagere med ca. 11.000 helårspersoner. Der er dog en vis usikkerhed om den konkrete størrelsesorden af effekten, men andre analyser peger også på en konjunkturafhængighed i sygefraværet. En undersøgelse fra Dansk Arbejdsgiverforening (1998) viser, at det korte sygefravær under 2 uger på DA/LO-området afhænger positivt af konjunkturerne, og en analyse af udvalgte OECD-lande finder en lignende konjunkturfølsomhed i sygefraværet i en række andre lande, herunder Norge, Sverige, Holland og England, jf. Bergendorff mfl. (2002).

Faldende eller uændret sygefravær blandt beskæftigede

Den officielle danske statistik medregner ikke sygefraværet i perioder, hvor arbejdsgiverne er forpligtet til at betale sygedagpenge. Det betyder, at det korte sygefravær under 2 uger ikke belyses.⁶ Der findes imidlertid alternative statistikker, der belyser dette fravær for forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Det er blandt andet muligt at opgøre sygefraværet ud fra EU-kommissionens spørgeskemabaserede

6) Dog med undtagelse af de tilfælde, hvor kommunen har overtaget dagpengeforpligtelsen.

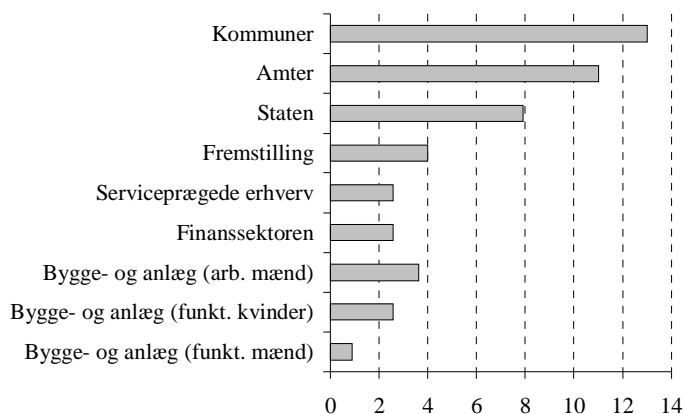
arbejdskraftsundersøgelse (AKU). En opgørelse foretaget af den svenske "Försäkringskassan", der administrerer sygedagpengeforsikringen i Sverige, viser, at sygefraværet over 1 uge er faldet svagt blandt beskæftigede siden midten af 1990'erne i Danmark. DA offentliggør en fraværstatistik på DA-området, der viser et nogenlunde uændret sygefravær set over en femårsperiode. Sygefraværet i staten er steget lidt de seneste år efter et mindre fald frem til 1997, jf. Regeringen (2003). Endelig udarbejder Finanssektoren og en række kommuner fraværstatistikker.

Sygefraværets fordeling

Størst sygefravær i det offentlige

Sygefraværet er størst i den offentlige sektor og dernæst i fremstillingserhvervene, jf. figur III.3. Noget af forskellen mellem den offentlige og den private sektor skyldes dog forskelle i personalesammensætningen; men sygefraværet er fortsat højere i den offentlige sektor, navnlig i amter og kommuner, når der korrigeres for forskelle i personalesammensætningen, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2002). Inden for den offentlige sektor er der desuden stor variation i sygefraværet. Det kommer dels til udtryk ved, at der er variation mellem nogenlunde samme typer arbejdspladser som f.eks. ministerier og dels ved at der er variation i sygedagpengeudgifterne i forskellige kommuner, jf. Regeringen (2003).

Figur III.3 Sygefravær



Anm.: Angiver antallet af sygefraværsdage (inkl. fravær som følge af arbejdsulykker) i procent af det samlede antal arbejdsdage. Der er ingen oplysning for "kvindelige arbejdere" eller "i alt" i bygge- og anlægssektoren. Personalestyrelsens opgørelse af statens sygefravær er ikke opdelt på mænd og kvinder. Oplysningerne om kommuner og amter er fra Dansk Arbejdsgiverforening (2002). "Arb." angiver arbejdere, og "Funkt." angiver funktionærer.

Kilde: Fraværstatistik fra Dansk Arbejdsgiverforening, Finanssektorens Arbejdsgiverforening (www.fanet.dk), Personalestyrelsen, Finansministeriet (www.perst.dk) og Dansk Arbejdsgiverforening (2002).

Ældre og kvinder har størst sygefravær

Der er flest sygedagpengemodtagere blandt de 40-59-årige, og kvinder modtager i lidt højere grad end mænd sygedagpenge, jf. tabel III.3. Det er formentlig en naturlig følge af, at de 40-59-årige har været længere tid på arbejdsmarkedet og aldringsprocessen mere generelt samt af kvinders fravær i forbindelse med graviditet. Kvindernes højere andel kan også hænge sammen med det generelt højere fravær i den offentlige sektor, der har en overrepræsentation af kvinder beskæftiget. De 60-66-åriges sygefravær er lavere end de 40-59-åriges. Det skyldes sandsynligvis, at de, der er tilbage på arbejdsmarkedet som 60-66-årige, formentlig oftere har en videregående uddannelse og derfor i gennemsnit har mindre fysisk belastende jobfunktioner end de 40-59-årige og dermed generelt har et bedre helbred.

Tabel III.3 Sygedagpengemodtagere

	Kvinder	Mænd
	-- Pct. af arbejdsstyrken --	
18-29 år	1,4	1,2
30-39 år	2,8	1,8
40-49 år	3,5	2,3
50-59 år	3,8	2,8
60-66 år	2,7	2,3
I alt, 18-66 år	2,9	2,0

Anm.: Opgørelsen er baseret på den sammenhængende socialstatistik, opgjort som antallet af sygedagpengemodtagere med sygedagpenge som "dominerende ydelse" i året. Det undervurderer omfanget af sygedagpengemodtagere i forhold til opgørelsen på baggrund af udgifterne til sygedagpenge, da korterevarende sygeperioder ikke medregnes under sygedagpenge.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

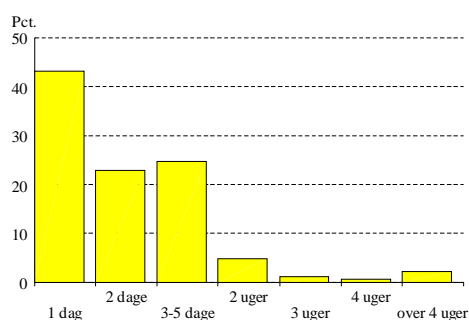
Langt fravær fylder mest i statistikken

Det korte fravær udgør den største andel af fraværperioderne. 40 pct. af fraværperioderne på DA-området varer således kun en dag, mens kun 10 pct. varer mere end en uge, jf. figur III.4a. Ud af det samlede sygefravær udgør det korte sygefravær imidlertid kun en mindre del, og godt halvdelen af helårspersonerne med ret til sygedagpenge er fraværende i mere end et halvt år, jf. figur III.4b.

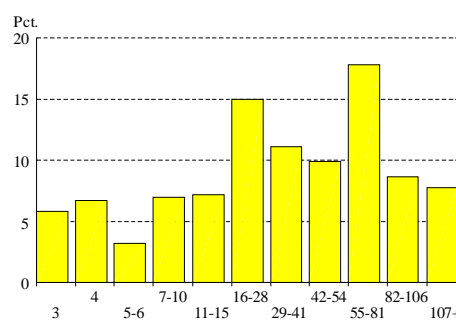
Beskæftigede har mindre sygefravær end ledige

Den største del af sygefraværet vedrører beskæftigede, jf. tabel III.4. Det er en naturlig følge af, at beskæftigede udgør den største gruppe på arbejdsmarkedet. De beskæftigedes andel af det samlede sygefravær er dog mindre end de beskæftigedes andel af arbejdsstyrken, men tegner sig for en større andel af det korte sygefravær.

Figur III.4a Sygefravær DA-området, pct. af fraværsperioder, 2003



Figur III.4b Sygedagpengemodtagere, pct. af helårspersoner, 2004



Anm.: Figur III.4a viser sygefraværet på DA-området baseret på Dansk Arbejdsgiverforenings sygefraværsstatistik, der opgør det korte sygefravær. Figur III.4b viser sygedagpengemodtagere fordelt på sygedagpengenes varighed opgjort i uger. Statistikken dækker alle sektorer, men primært fravær over 2 uger.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforenings sygefraværsstatistik og Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Tabel III.4 Det samlede sygefravær fordelt på arbejdsmarkedsstatus, 2001

	Op til 2 uger		Over 2 uger		I alt	
	Helårsp.	Pct.	Helårsp.	Pct.	Helårsp.	Pct.
Beskæftigede	63.000	2,5	53.000	2,1	116.000	4,5
Selvstændige	2.000	0,9	5.000	2,3	7.000	3,2
Gravide	1.000		5.000		6.000	
Ledige	1.000	0,9	12.000	10,9	13.000	11,8
I alt	67.000	2,4	75.000	2,8	142.000	5,1

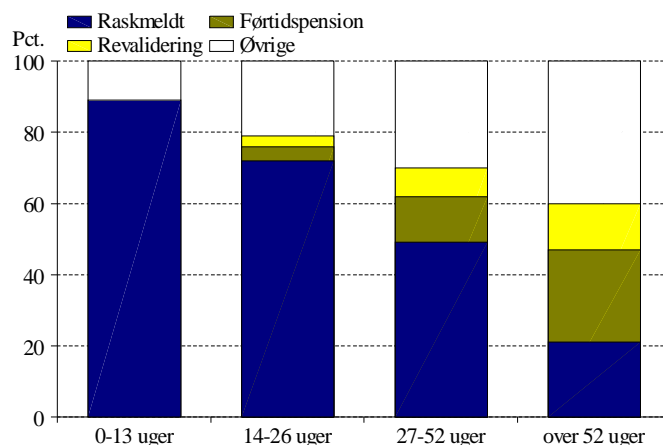
Anm.: "Helårsp." angiver helårspersoner. "Pct." angiver procent af antallet af personer i den enkelte kategori, f.eks. beskæftigede (for "i alt" er det opgjort i procent af arbejdsstyrken). Sygefraværet er opgjort ud fra en række forskellige statistikker og må derfor betragtes som skøn. I Regeringen (2003) er det ikke angivet, hvor mange gravide der kommer fra henholdsvis beskæftigelse, ledighed eller er selvstændige.

Kilde: Regeringen (2003), Danmarks Statistik, *Registreret arbejdsstyrkestatisik* samt egne beregninger.

Ledige har en større andel af sygefravær over 2 uger

Der er en overrepræsentation af ledige blandt personer med sygefravær over 2 uger. Det kan skyldes en kombination af mindst to effekter. For det første er langvarig ledighed i nogle tilfælde en vej ind i langvarig sygdom, jf. Filges og Høgelund (2003), og ledighed øger sandsynligheden for førtidspensionering, jf. afsnit III.5. For det andet kan det være udtryk for, at beskæftigede, der bliver langvarigt syge, kan have større ledighedsrisiko. Begge forhold kan indebære en forøget risiko for marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet. Der er således en overrepræsentation af personer med længerevarende sygdom i gruppen, der har særlig vanskeligt ved at komme tilbage på arbejdsmarkedet (socialgruppen), jf. Finansministeriet (2002). Det illustreres også af, at sandsynligheden for at komme i revalidering eller førtidspension stiger med varigheden af sygedagpengene, mens sandsynligheden for beskæftigelse mindskes,⁷ jf. figur III.5.

Figur III.5 Årsager til ophør af sygedagpenge fordelt på varighed



Anm.: "Øvrige" indeholder kategorierne varighed overskredet, overgang til folkepension samt øvrige ophørsårsager.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

7) Det kan dog også være en naturlig følge af, at førtidspension først kan bevilges, når alle muligheder for tilbagevenden til arbejdsmarkedet er udtømte.

Sygefravær mindst hos personer med større ansvar på arbejdspladsen	Forskellige undersøgelser viser, at sygefraværet er lavere hos personer, der har lederpositioner eller generelt har større ansvar på arbejdspladsen, og at sygefraværet er højere på store arbejdspladser end på mindre arbejdspladser. Det sidste kan måske hænge sammen med, at medarbejdere på store arbejdspladser føler mindre ansvar over for arbejdsgiveren, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2002) og Barmby mfl. (2002).
Muligheder for at påvirke fraværet	
Muligt at reducere sygefraværet	Forskellene i sygefraværet mellem forskellige sektorer og i udgifterne til sygedagpenge mellem forskellige kommuner viser, at det er muligt at nedbringe sygefraværet. I det følgende diskuteres, hvilke muligheder der er for at påvirke sygefraværet.
Indkomsterstatningen har betydning for fraværet	Erfaringer fra tidligere svenske reformer viser, at kompensationen ved sygdom har betydning for sygefraværet. Det skyldes blandt andet, at en høj indkomsterstatning øger risikoen for manglende påpasselighed. I 1991 blev kompensationen ved sygdom nedsat fra 90 pct. af den tidligere løn til 65 pct. ved de første tre dages sygdom og til 80 pct. ved sygefravær mellem 4 og 89 dage. Nedsættelsen af kompensationsgraden mindskede antallet af sygeperioder med kortere varighed, jf. Johansson og Palme (2004).
Lægeerklæringer kan modvirke høj kompensation	De svenske erfaringer viser endvidere, at kompensationsgraden har en mindre effekt på omfanget af sygefravær, hvis der stilles krav om dokumentation af sygdom ved lægeerklæring.
Danske erfaringer	I dansk sammenhæng giver udbygningen af løn under sygdom, indførelsen af karensdagen i 1983 samt ændringer i varighedsbegrænsningerne også indikationer af virkningerne af indkomsterstatningen på omfanget af sygefraværet.
Løn under sygdom har øget sygefraværet	Det korte sygefravær under 2 uger er 15 pct. højere i dag end i midten af 1980'erne på DA/LO-området. Stigningen kan alene henføres til en stigning for arbejdere, mens funktionærers korte sygefravær har været nogenlunde uændret. Stigningen er sammenfaldende med udbredelsen af løn under sygdom for netop arbejdere. Dette kan være et tegn på,

at udbredelsen af løn under sygdom har øget fraværet, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2002).

**Varigheds-
begrænsning**

Endvidere peger analysen i boks III.1 på, at udvidelsen af den maksimale periode med sygedagpenge siden 1960'erne har øget sygefraværet, om end størrelsesordenen af effekten er behæftet med usikkerhed. Endvidere er sygefraværet over 2 uger steget siden midten af 1990'erne, hvilket formentlig i et vist omfang kan henføres til indførelse af yderligere forlængelsesperioder i 1996, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2002). Der findes imidlertid ikke analyser af udvidelsens nettoeffekt på det samlede antal overførselsmodtagere.

**Arbejdsgiveres
medfinansiering**

Arbejdsgivernes forpligtelse til at betale sygedagpenge de første 2 uger indebærer, at arbejdsgiverne har et yderligere incitament til at begrænse fraværet. Det kan ikke direkte vurderes, i hvilket omfang ændringerne i arbejdsgiverperioderne har påvirket arbejdspladsorganiseringen, da tilgængelig dækkende statistik ikke omfatter det korte sygefravær.

**Reduceret
statsrefusion**

Endelig ophørte statens refusion af de kommunale udgifter til sygedagpenge ud over 52 uger i 1999. Samtidig stoppede stigningen i antallet af sygedagpengemodtagere. Det kan indikere, at kommunal medfinansiering tilskynder kommunerne til at sikre hurtigere tilbagevenden til arbejdspladsen.

**Kommunal
opfølgningspligt
og sygemeldtes
medvirken**

Et vigtigt led i at sikre tilbagevenden til beskæftigelse er den kommunale opfølgningsindsats. Kommunerne er forpligtet til at følge op på alle sygedagpengesager inden for 8 uger og derefter mindst hver 8. uge. Samtalerne kan foregå via telefon eller pr. brev. Ved første sygedagpengeopfølgning skal der foreligge en lægeerklæring indeholdende en række oplysninger om bl.a. diagnose og den sygemeldtes funktionsmuligheder for arbejdsmarkedet. Senest efter 6 måneder skal der foreligge en plan for opfølgningsindsatsen. Den sygemeldte har pligt til at medvirke til opfølgningen og deltage i behandling mv.

Besværlig sagsgang

Regeringen anfører, at der i de eksisterende regler vedrørende arbejdsgivernes anmeldelse af medarbejderes sygefravær til kommunen og kommunal opfølgning er forhold, der vanskeliggør en effektiv opfølgningsindsats. Det kom-

mer blandt andet til udtryk ved, at opfølgningen i mere end 30 pct. af sygedagpengesagerne sker senere, end loven kræver. Det kan blandt andet skyldes, at der er fejl i omkring 50 pct. af indberetningerne fra arbejdsgiverne, jf. Regeringen (2003).

Lovforslag ...

For at begrænse sygefraværet har regeringen fremsat forslag til ændrede regler og sagsgang på området. Lovforslaget indeholder forslag til en ny visitations- og opfølgningprocedure. Forslaget indebærer, at sygemeldte skal oplyse om egen sygdom og forventet hel- eller delvis tilbagevenden til jobbet. Der stilles forskellige krav til den kommunale opfølgningsindsats afhængigt af karakteren af sygdommen, og der lægges op til større brug af gradvis tilbagevenden til arbejdspladsen. Der skal udarbejdes en ny type lægeerklæring, mens kravet om dokumentation af sygdom med lægeerklæring efter 8 uger erstattes af en mere konkret vurdering af behovet for dokumentation. Statsrefusion af kommunale udgifter til sygedagpenge reduceres til 35 pct. for sygefravær over 26 uger, og der vil ske en løbende benchmarking af den kommunale indsats.

... med begrænset effekt

Det er vanskeligt at vurdere effekten af lovforslaget. Det skyldes blandt andet, at forslaget består af en række ændringer, hvis effekt ikke kan vurderes med statistiske metoder. Regeringen vurderer, at forslaget vil nedbringe udgifterne til sygedagpenge over 8 uger med 420 mio.kr., svarende til ca. 2.500 helårspersoner,⁸ men at 45 pct. heraf vil overgå til anden offentlig forsørgelse. Lovforslaget skønnes således at øge beskæftigelsen med godt 1.000 helårspersoner. Det er en forholdsvis beskeden effekt sammenlignet med det samlede sygefravær på knap 150.000 helårspersoner.

Økonomiske incitamenter og lovgivningskrav

Samlet set viser erfaringerne, at sygefraværet påvirkes af kompensationen ved sygefravær. Endvidere kan sygefraværet påvirkes af administrative regler, herunder krav om dokumentation af sygefravær ved fremvisning af lægeerklæringer. Der er endvidere betydelig variation i de kommunale

8) Egne beregninger med udgangspunkt i den maksimale dagpengesats og regeringens skøn for forslagens provenumæssige virkninger.

udgifter til sygedagpenge, hvilket formentlig til dels er udtryk for forskelle i den kommunale sagsbehandling.

III.3 Revalidering

Offentlig hjælp ved nedsat erhvervsevne

Revalidering, fleksjob og førtidspension er ordninger, der sigter på at hjælpe personer, som midlertidigt eller varigt har nedsat erhvervsevne. Revalidering og fleksjobordningen er en del af den aktive socialpolitik, der har til formål at hjælpe personer til selvforsørgelse, bl.a. gennem støttet beskæftigelse og uddannelse. Førtidspensionen yder et indkomstgrundlag til personer, hvor hel eller delvis selvforsørgelse ikke er muligt.

Revalidering skal hjælpe til selvforsørgelse

Revalidering kan gives til personer med nedsat erhvervsevne, når andre erhvervsrettede aktiviteter ikke kan hjælpe pågældende til at klare sig selv, jf. lov om aktiv socialpolitik. Forud for tildeling af revalidering gennemgås i nogle tilfælde et forløb ("forrevalidering"), som skal afklare det erhvervsmæssige sigte med revalidering og den pågældendes arbejdsevne. Revalideringsydelse kan gives i maksimalt 5 år med visse forlængelsesmuligheder, men revalideringen skal gennemføres på så kort tid som muligt under hensyntagen til revaliderens behov og ønsker.

Ressource- og jobprofiler vigtige redskaber i sagsbehandlingen

Før igangsætningen af et egentligt revalideringsforløb skal kommunen udarbejde en "ressourceprofil", der udarbejdes gennem samtaler med den pågældende, og fastlægge, om der er behov for et forrevalideringsforløb, der skal afklare det erhvervsmæssige sigte med revalideringen. Ressourceprofilen anvendes endvidere i forbindelse med overvejelser om fleksjob eller førtidspension, jf. nedenfor. Når det erhvervsmæssige sigte er fastlagt, udarbejder kommunen en "jobplan", som beskriver mål for og indhold af revalideringen samt tidsplanen. Jobplanen kan revideres undervejs i forløbet under nærmere omstændigheder. I jobplanen beskrives, hvilke tilbud revaliderenden skal have. Tilbuddene efter raskmelding er de samme, som gives til ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, dvs. afklarende og vejledende forløb, virksomhedspraktik, løntilskud, uddannelse mv. Revaliderer er endvidere omfattet af de individuelle kontaktforløb.

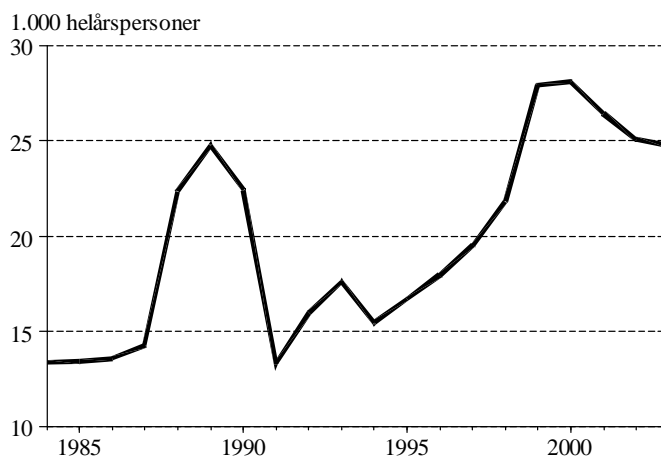
Revalideringsydelse

Ydelsen under revalidering udgør maksimale dagpenge (ca. 170.000 kr. i 2005), dog halvdelen til personer under 25 år, der ikke har optjent fuld dagpengeret. Ydelsen gives i form af revalideringsydelse, løn fra en arbejdsgiver, der modtager et løntilskud fra kommunen, eller støtte til etablering af selvstændig virksomhed. Endvidere kan der gives særlig støtte og forskellige ikke-indkomsterstøttende tillægsydelse. Revalideringsydelsen er uafhængig af ægtefælleindkomst. Ydelsen under forrevalidering svarer til den pågældendes hidtidige ydelse, f.eks. sygedagpenge eller kontanthjælp.

Antallet af revalidender faldet de seneste år

Antallet af revalidender har varieret over tid, blandt andet som følge af lovgivningsmæssige tiltag. I 1990 blev kravene vedrørende adgangen til revalideringsydelse skærpet, hvorefter antallet af revalidender faldt. Op gennem 1990'erne var der omvendt en kraftig stigning i antallet af revalidender som følge af en udvidelse af målgruppen. Efter 2000 faldt antallet af personer i revalidering, jf. figur III.6.

Figur III.6 Personer med revalideringsydelse



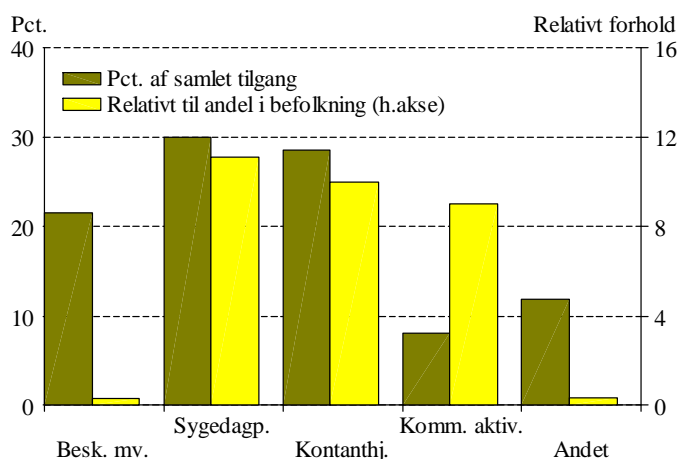
Anm.: Ekskl. revalidender med løntilskud i virksomhedsrevalidering.

Kilde: Danmarks Statistik, *Sammenhængende socialstatistik*.

Mange kommer fra kontanthjælp og sygedagpenge

30 pct. af personerne, der starter i revalidering, har primært modtaget sygedagpenge året før, og knap 30 pct. har primært modtaget kontanthjælp, jf. figur III.7. Det er formentlig i høj grad personer, som ikke ved egen hjælp kan opnå beskæftigelse. Godt 20 pct. har primært været beskæftiget eller selvforsørget på anden vis. Den relativt høje andel, der kommer fra beskæftigelse, kan være en naturlig konsekvens af, at beskæftigede mv. udgør den største gruppe i befolkningen mellem 18 og 66 år. Opgjort relativt til andelen af

Figur III.7 Tilgang til revalidering fra ordninger og beskæftigelse eller selvforsørgelse



Anm.: Revalidering er inklusive forevalidering. Figuren viser personer, der er overgået til revalidering som dominerende tilstand på arbejdsmarkedet i 2003. "Relativt til andel i befolkningen" angiver ordningens andel af tilgangen til revalidering divideret med ordningens andel i befolkningen. Er dette forhold større end en, er tilgangen til revalidering fra ordningen større end ordningens vægt i befolkningen, og omvendt hvis forholdet er mindre end en. "Besk. mv." angiver beskæftigelse og anden selvforsørgelse. "Komm. akt." angiver kommunal aktivering af kontanthjælpsmodtagere ikke tilmeldt Arbejdsformidlingen (AF). "Andet" angiver bl.a. dagpenge, kontanthjælp tilmeldt AF, efterløn, barseldagpenge og virksomhedsrevalidering med løntilskud.

Kilde: Egne beregninger på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, jf. boks III.2.

beskæftigede i befolkningen er tilgangen fra beskæftigelse underrepræsenteret. Derimod er tilgangen fra sygedagpenge og kontanthjælp omkring 10 gange større end andelen i befolkningen. Det er et naturligt udtryk for, at revalidering er målrettet de, der ikke ved egen hjælp kan opnå beskæftigelse.

DREAM-registeret

Det er ikke muligt at opdele gruppen "Beskæftigelse mv." i beskæftigelse og andre former for selvforsørgelse. Det skyldes, at der ikke er oplysninger om beskæftigelsesperioder i arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, som er anvendt til analysen, jf. boks III.2. Gruppen kan også omfatte personer, der ikke er berettiget til kontanthjælp som følge af ægtefælles indkomst.

**Nogle oplever
betydelig fremgang
i indkomst**

Den relativt høje revalideringsydelse indebærer, at nogle opnår en indkomstfremgang ved overgang til revalidering. Beregninger viser, at det i 2000 drejede sig om 46 pct. af revaliderende. For nogle drejer det sig om en fremgang på 25-50.000 kr. om året før skat, jf. Finansministeriet (2003).

**Halvdelen forlader
revalidering hvert
år, men få til
fleksjob**

Hvert år ophører lidt under halvdelen af revaliderende i deres revalideringsforløb. Varigheden af revalideringsforløbene er således godt 2 år.⁹ Knap 40 pct. af de personer, der ophører i revalidering, afgår til beskæftigelse eller anden selvforsørgelse, jf. figur III.8. Knap en tredjedel af personerne ophører i revalidering til fordel for kontanthjælp eller sygedagpenge. Kun ca. 5 pct. revalideres til fleksjob, og lidt flere overgår til førtidspension.

9) Den gennemsnitlige varighed svarer nogenlunde til en divideret med andelen, der forlader gruppen.

Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register består af oplysninger om samtlige personer, der har modtaget en offentlig indkomstoverførsel fra medio 1991 og frem, i alt godt 3,4 mio. personer. Registeret indeholder oplysninger om alle indkomsterstøttede overførsler samt ordninger, hvor der gives løntilskud til arbejdsgiver (fleksjob, jobtræning mv.), dog ikke for alle år. For mange indkomstoverførsler findes der data fra 1994 og frem til midten af 2004. Det er væsentligt nyere tal end i de registre, der er adgang til via Danmarks Statistik.

DREAM er et forløbsbaseret register. Det vil sige, at det for hver uge og for hver person er opgjort, om personen modtager en indkomstoverførsel og i givet fald hvilken.

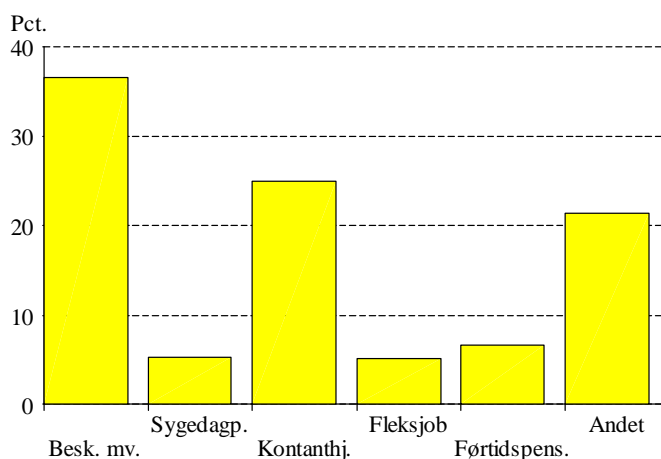
Der findes imidlertid ikke oplysninger om beskæftigelsesperioder. Beskæftigelsesperioder er indeholdt i de uger, hvor der ikke er andre oplysninger i registret. Det betyder, at der ikke kan skelnes mellem lønnet beskæftigelse og anden selvforsørgelse, hvis personen er uden for arbejdsmarkedet og ikke modtager offentlige indkomstoverførsler. Det kan både være personer, der frivilligt har valgt dette, eller personer der ikke er berettiget til kontanthjælp.

Registeret indeholder desuden ikke oplysninger om senest afsluttede uddannelse og er derfor mindre velegnet til individbaserede analyser, hvor uddannelse er en vigtig forklaringsfaktor.

Vanskeligt at vurdere effekten af revalidering

Det er vanskeligt at vurdere effekten af revalidering på baggrund af ovenstående. At tilgangen overvejende sker fra kontanthjælp og sygedagpenge peger på, at ordningen primært omfatter personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Endvidere er afgangsraten til beskæftigelse og anden selvforsørgelse på niveau med afgangsen blandt kommunalt aktiverede og blandt kontanthjælpsmodtagere aktiveret i AF-systemet, jf. tabel III.9 nedenfor. Effekten af revalidering synes på den baggrund at være på niveau med andre aktiveringsordninger. Man skal dog være varsom med at tage tallene som udtryk for, at indsatsen i de tre systemer har samme effekt. Det skyldes blandt andet, at personer i revalidering er en gruppe med specifikke behov, hvilket vanskeliggør simple sammenligninger.

Figur III.8 Afgang fra revalidering til ordninger og beskæftigelse eller selvforsørgelse



Anm.: Revalidering er inklusive forrevalidering. "Fleksjob" er inklusive ledighedsydelse. Figuren viser revalidender i 2002, der er afgået fra revalidering som dominerende stilling på arbejdsmarkedet i 2003. Jf. i øvrigt anmærkningerne til figur III.7.

Kilde: Egne beregninger på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, jf. boks III.2.

III.4 Fleksjob og ledighedsydelse

Fleksjob ...

Formålet med fleksjobordningen er at give "så mange som muligt med varige begrænsninger i arbejdsevnen en aktiv tilværelse ... [og] begrænse tilgangen til førtidspension", jf. socialministeriets vejledning om aktiv socialpolitik. Fleksjob gives til personer, der har varigt nedsat arbejdsevne. Vurdering af arbejdsevne og efterfølgende afgørelse om fleksjob sker på baggrund af ressourceprofiler og jobplaner, som ved beslutninger om revalidering.

... med løntilskud

Arbejdsgiverne udbetaler løn til personerne i fleksjob og modtager fra kommunen løntilskud på halvdelen eller to tredjedele af den overenskomstmæssige mindsteløn, afhængig af den pågældendes arbejdsevne. Staten refunderer 65

pct. af kommunernes udgifter til løntilskud.¹⁰ Det er muligt at afslå et tilbud om fleksjob, men den pågældende vil derefter som regel kun være berettiget til kontanthjælp og vil ikke være berettiget til førtidspension.

Skånejob

Førtidspensionister har mulighed for at modtage løntilskud i et såkaldt skånejob. Det er job til personer, der helbreds-mæssigt er svagere end personer i fleksjob. Det skyldes, at førtidspension kun kan tilkendes, hvis arbejdsevnen er reduceret med mere end to tredjedele.

Kraftig vækst i fleksjob

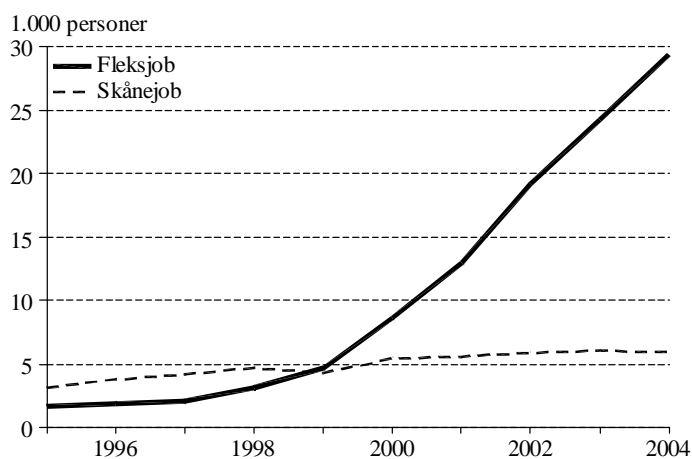
Antallet af personer i fleksjob er steget kraftigt siden implementeringen af socialreformen i 1998, mens antallet af skånejob har været næsten konstant de senere år, jf. figur III.9. Siden 2000 er antallet af fleksjob tredoblet, og stigningen har været særlig kraftig blandt de 40-59-årige, der må formodes at være den primære målgruppe for ordningen. Der er også sket en markant procentvis stigning for de 60-66-årige, om end stigningen absolut set har været begrænset, jf. tabel III.5. Det kan indikere en vis succes med at hæve tilbagetrækningsalderen via støttet beskæftigelse.

Flest kvinder i fleksjob

Mens der i 2000 var stort set lige mange mænd og kvinder i fleksjob, udgør kvinderne nu knap to tredjedele af personerne i fleksjob. Antallet af fleksjob er ligeligt fordelt mellem den offentlige og den private sektor.

10) Fleksjobordningen blev indført i sin nuværende udformning i forbindelse med socialreformen i 1998. Den afløste den hidtidige 50/50-ordning, hvor løntilskuddet udgjorde fast 50 pct. Før 1997 finansierede kommuner og amtskommunerne i fællesskab alle udgifterne til ordningen. I 1997 finansierede staten 50 pct. af udgifterne, mens staten bærer den fulde finansiering i perioden 1998-2000. Fra 2001 udgør refusionsprocenten 65 pct. for nye fleksjob og fra 2006 for alle fleksjob.

Figur III.9 Personer i fleksjob og skånejob



Kilde: Finansministeriet (2004).

Tabel III.5 Antal personer i fleksjob og med ledighedsydelse

	2000		2004		Ændring	
	Personer	Pct.	Personer	Pct.	Personer	Pct.point
16-29 år	865	0,09	1.571	0,18	706	0,09
30-39 år	1.784	0,22	5.127	0,63	3.343	0,42
40-49 år	2.778	0,38	9.359	1,23	6.581	0,86
50-59 år	2.748	0,37	12.809	1,69	10.062	1,32
60-66 år	247	0,07	1.736	0,43	1.494	0,36
Kvinder	4.151	0,23	17.421	0,97	13.270	0,74
Mænd	4.266	0,23	13.181	0,72	8.914	0,49
Offentlig	4.493		15.303		10.810	
Privat	3.834		15.118		11.284	
Fleksjob i alt ^{a)}	8.417	0,23	30.601	0,85	22.185	0,62
Ledighedsydelse	0	^{b)} 0,00	8.500	^{b)} 27,80	8.500	27,80

a) "I alt" er inklusive uoplyst sektor og over 66 år, hvorfor der kan være forskelle mellem summerne i de enkelte kategorier og "I alt".

b) Pct. af fleksjob.

Anm.: "Pct." angiver andelen af den 18-66-årige befolkning i procent. Gennemsnit af tal for 1. kvartal til 4. kvartal.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Finanslov 2005.

**Kun fleksjob
hvis understøttet
selvforsørgelse
ikke er mulig**

Før en kommune kan tilbyde et fleksjob, skal mulighederne for at opnå beskæftigelse på normale vilkår via revalidering eller andre tiltag være udtømte. Fleksjob kan ifølge socialministeriets vejledning således ikke bevilges, hvis vedkommende vil kunne varetage en anden jobfunktion i virksomheden eller i en anden virksomhed på ordinære vilkår, eventuelt gennem en særlig indsats som f.eks. omplacering og oplæring i nye arbejdsfunktioner. Ordinære vilkår kan også være ansættelse efter overenskomsternes sociale kapitler (benævnes ofte arbejdspladsfastholdelse).

**Kommunal
opfølgningspligt**

Kommunerne skal foretage opfølgning senest 6 måneder efter den første udbetaling af løntilskuddet til fleksjob og herefter hver 12. måned, hvor bl.a. løntilskuddets størrelse samt behovet for anden hjælp skal vurderes.

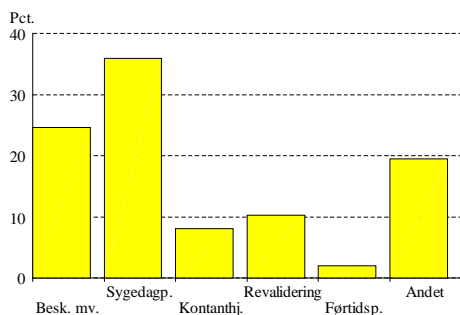
**Relativt mange
direkte fra
beskæftigelse**

Omkring en fjerdedel af personerne, der starter i et fleksjob, kommer direkte fra beskæftigelse mv. måneden før, mens ca. en tredjedel kommer fra sygedagpenge måneden før, jf. figur III.10a. Omkring 10 pct. kommer fra kontanthjælp og revalidering måneden før. Målt i forhold til andelen i befolkningen er tilgangen fra beskæftigelsen underrepræsenteret, mens der er henholdsvis 8 og 14 gange så mange, der kommer fra sygedagpenge og revalidering, som der er i befolkningen, jf. figur III.10b.

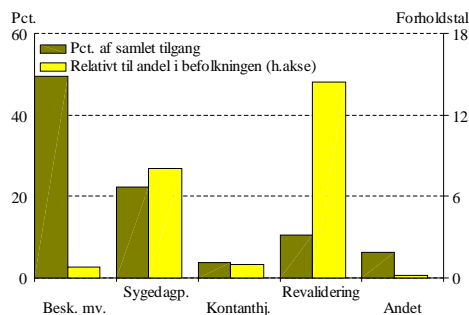
Ledighedsydelse

Kommunerne er forpligtet til at sikre, at personer, der opfylder betingelserne, får tilbudt et fleksjob. I praksis kan der gå en periode, før fleksjobbet er skaffet. En person er berettiget til ledighedsydelse, når kommunen har godkendt vedkommende som berettiget til et fleksjob. Der er ikke krav om akassemedlemskab. Endvidere gives ledighedsydelse under ferie og mellem to fleksjob. Ledighedsydelsen udgør maksimalt 91 pct. af dagpengemaksimum, dog maksimalt den hidtidige løn. Ledighedsydelsen er uafhængig af egne og ægtefælles indkomst- og formueforhold. Der er ikke varighedsbegrænsning på, hvor lang tid man kan modtage ledighedsydelse, når man er visiteret til et fleksjob, men der er begrænsninger i andre tilfælde. Ydelsen kan ikke udbetales ved selvvalgt ledighed eller afslag på rimeligt tilbud om fleksjob, og man skal acceptere "rimelige" tilbud, der kan

Figur III.10a Tilgang til fleksjob og ledighedsydelse, status måneden før



Figur III.10b Tilgang til fleksjob og ledighedsydelse, status året før



Anm.: "Besk. mv." dækker over beskæftigelse og anden selvforsørgelse. Revalidering er inklusive forrevalidering. Opgørelsesmetoden er forskellig i de to figurer.

Kilde: Egne beregninger på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, jf. boks III.2.

forbedre mulighederne for at opnå job, ligesom man skal stå til rådighed for rimelige job.

Udvidet adgang ved førtidspensionsreformen

Adgangen til ledighedsydelse blev udvidet i forbindelse med aftalen om førtidspensionsreformen i 2001 for at gøre vilkårene for personer i fleksjob mere sammenlignelige med vilkårene for personer i ordinære job, og samtidig blev rådighedskravene indført. Endvidere blev ydelsen sat op fra tidligere 82 pct. af maksimale dagpenge.

Kraftig stigning i ledighedsydelsen

Antallet af personer med ledighedsydelse er steget i takt med stigningen i antallet af personer i fleksjob og udgør nu knap 30 pct. af antallet af fleksjob, jf. tabel III.5.

Støttet beskæftigelse kan have sine begrænsninger

Det stigende omfang af personer på ledighedsydelse i forhold til antallet af personer i fleksjob kan være udtryk for, at det kan være vanskeligt at skaffe det fornødne antal fleksjob. Endvidere viser lidt ældre analyser af fleksjobordningen, at netop personer, der ansættes på nye arbejdspladser, ofte ansættes i ufaglærte stillinger, som de kan være overkvalificeret til, jf. Hohnen (2000).

**Virker fleksord-
ningen efter
hensigten?**

Med førtidspensionsreformen var det ventet, at antallet af fleksjob ville udgøre 35.000 i 2010, jf. Finansministeriet (2003). Hvis udviklingen fortsætter som hidtil, vil antallet af fleksjob formentlig blive betydeligt højere. Det er på den ene side positivt, at flere har et fleksjob, hvis alternativet var førtidspension. På den anden side er det samlede antal personer på førtidspension og i fleksjob steget med knap 20.000 personer i perioden 1995-2003. En del af stigningen skyldes et demografisk bidrag. Korrigeres der for dette, har der været et samlet fald i antallet af førtidspensionister og personer i fleksjob, jf. tabel III.6. Det skyldes, at antallet af 55-66-årige førtidspensionister er faldet betydeligt. Stigningen i antallet af personer i fleksjob er imidlertid i høj grad forekommet i andre aldersgrupper, jf. tabel III.5. Der er derfor ikke en direkte sammenhæng mellem faldet i tilgangen til førtidspension og stigningen i antallet af fleksjob. Samlet peger det mod, at fleksjobordningen anvendes af en bred gruppe af personer.

Tabel III.6 Antal fleksjob og førtidspensionister, korrigeret for demografi

	1995	2003	Ændring
	-----	Personer	-----
18-29 år	9.400	11.700	2.300
30-39 år	23.600	26.400	2.800
40-49 år	50.600	60.100	9.600
50-59 år	86.400	79.900	-6.500
60-66 år	91.600	62.500	-29.000
I alt	261.600	240.700	-20.900

Anm.: Korrektionen for den demografiske udvikling fra 1995 til 2003 er givet ved ændringen i antallet af personer, der ville være forekommet, hvis andelen af personer i ordningerne havde svaret til andelen i 1995. Korrektionen er sket på de mindst mulige aldersgrupper i statistikbanken, typisk 5-årsintervaller. Det demografiske bidrag for fleksjob er beregnet med udgangspunkt i 2000, da der ikke er oplysninger om aldersfordelingen i 1995.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Finansministeriet (2004) og egne beregninger.

III.5 Førtidspension

Førtidspensionsordningen kan ikke ses uafhængigt af revalidering og fleksjob. Det skyldes blandt andet, at en række reformer de senere år har søgt at begrænse tilgangen til førtidspension ved større fokus på selvforsørgelse via den aktive socialpolitik, og at revalidering og fleksjobordningen er vigtige elementer heri.

Flere omlægninger af førtidspensionen

Førtidspensionen sikrer et indkomstgrundlag for de, der som følge af helbredsbedingede eller sociale årsager ikke kan varetage et job, evt. med løntilskud, med de krav, der stilles på arbejdsmarkedet i dag. Adgangen til førtidspensionen blev udvidet i forbindelse med flere omlægninger og reformer i 1970'erne og 1980'erne, herunder i forbindelse med en større omlægning i 1984, jf. tabel III.7. Som led i socialreformen i 1998 blev det indført i loven, at alle aktiverings- og revalideringsmuligheder skal være udtømt, før der kan startes en førtidspensionssag. Endvidere blev statsrefusionen af kommunernes udgifter til førtidspension reduceret.

Ny førtidspensionsreform

I 2001 blev en ny førtidspensionsreform vedtaget med ikrafttrædelse pr. 1. januar 2003. Tildelingskriterierne blev skærpet, og førtidspension kan kun overvejes, hvis det vurderes, at et tilskud på to tredjedele af lønnen i et fleksjob ikke er tilstrækkelig til at kompensere for den nedsatte arbejdsevne, jf. Socialministeriets vejledning om aktiv socialpolitik. Der blev indført et arbejdsevnekriterium til afløsning for det tidligere erhvervsevnetab, hvor førtidspension i høj grad blev tildelt ud fra lægelige vurderinger af reduktionen i erhvervsevnen frem for som nu den tilbageværende arbejdsevne.

Kun en ordning

Ydelsesstrukturen blev forenklet, så førtidspension nu kun tildeles efter en ordning med en ydelse svarende til maksimale dagpenge for enlige og 85 pct. af maksimale dagpenge for gifte/samboende. Personer, der har fået tildelt førtidspension efter de gamle regler, fortsætter på den oprindelige ydelse. Den nye ordning indebærer, at de nye førtidspensionister i gennemsnit vil modtage en lidt højere ydelse. Regeringen skønner, at reformen vil indebære en reduktion i tilgangen til førtidspension på ca. 3.000 personer, som vil

skulle have andre tilbud, navnlig fleksjob. Fuldt indfaset skønnes reformen at medføre en offentlig merudgift på ca. 2 mia. kr. årligt, jf. Finansministeriet (2003). Det er en del af aftalen om reformen, at der skal fremlægges en analyse af reformens virkninger for folketinget i 2007/08.

Tabel III.7 Ændringer i regelsættene vedrørende førtidspension

År	Regelændring
1965-77	Lov om invalidepension (IP) indføres; adgangen til førtidspension udvides og ydelsen hæves for nogle grupper (1965). Tilkendelse af førtidig pension lempes – tilkendelse ved svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder (1967). Hustrutillæg for 62-66-årige kvinder indføres (ægtefælleafhængigt) som afløser for selvstændig pensionsret for denne gruppe (1974). Nye regler for tildeling af førtidig folkepension til personer mellem 55 og 60 år; tilkendes ud fra sociale og arbejdsmarkedsmæssige kriterier (1977).
1984	De 6 førtidige pensionsordninger erstattes af 4: højeste, mellemste og (forhøjet) almindelig førtidspension for 18-67-årige. Almindelig førtidspension opdeles yderligere i en helbredsbestemt pension, en helbreds- og behovsbestemt (erhvervsevnen nedsat med mindst 50 pct. i begge) samt en behovsbestemt pension til 50-67-årige (sociale og helbredsmæssige kriterier). Adgangen til førtidspension udvides med indførelsen af den behovsbestemte førtidspension.
1992, 1997	Refusionssats for kommunerne nedsættes fra 100 pct. til 50 pct. for de 18-59-årige (1992) og for de 60-66-årige (1997).
1998, 1999	Ændring i tildelingskriterier: Alle aktiverings- og revalideringsmuligheder skal være udtømt. Kun kommunen kan starte en sag. Refusionsprocenten ændres fra 50 pct. til 35 pct. for alle.
2003	Reform vedtaget i 2001. Indførelse af arbejdsevnekriterium og skærpelse af kravet om, at førtidspension kun kan tilkendes, hvis den pågældende ikke kan hjælpes til hel eller delvis selvforsørgelse. Kun én ordning med en ydelse svarende til maksimale dagpenge for enlige og 85 pct. af maksimale dagpenge for gifte/samboende. Afskaffelse af muligheden for bl.a. boligydelse, personlige tillæg, børnetilskud, bistands- og plejetillæg.

Kilde: Regeringen (1997) og Finansministeriet (2003).

Tilgangen til førtidspension påvirket af lovændringer

Efter at have været faldende i starten af 1980'erne steg antallet af førtidspensionister kraftigt – både absolut og i procent af befolkningen – efter indførelsen af førtidspensionsreformen i 1984. I midten af 1990'erne ophørte stigningen, jf. figur III.11a. En medvirkende årsag har formentlig været, at kommunerne fra og med 1992 har medfinansieret udgifterne til førtidspension og dermed fået incitament til at begrænse tilgangen til ordningen og at kommunerne gradvist har overtaget tilkendelsen af førtidspension fra amterne, så det nu i højere grad er samme instans, der tager beslutning om førtidspension og afholder udgifterne.

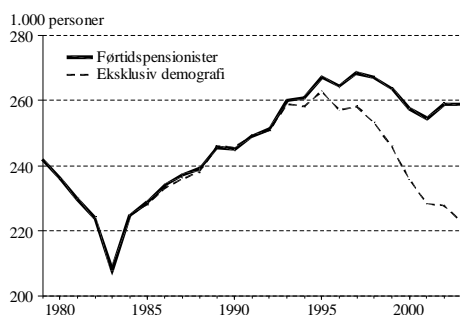
Kraftigt fald blandt 55-66-årige i fravær af demografi

Udviklingen i antallet af personer i ordningen er påvirket af udviklingen i befolkningen, herunder alderssammensætningen. Siden midten af 1990'erne har den demografiske udvikling bidraget til en underliggende stigning i antallet af førtidspensionister. I fravær af det demografiske bidrag ville antallet af førtidspensionister være faldet kraftigt siden midten af 1990'erne, jf. figur III.11a. Faldet kan henføres til et fald blandt de 55-66-årige, mens antallet af førtidspensionister i de yngre aldersgrupper har været nogenlunde uændret siden midten 1990'erne, når der tages højde for det demografiske bidrag.

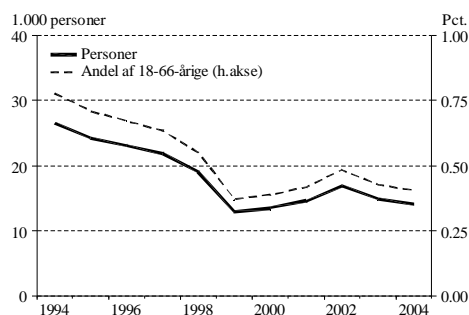
Socialreform og højesteretsdom

Faldet i tilgangen til ordningen har været særligt kraftigt i sidste halvdel af 1990'erne, jf. figur III.11b. Det særligt kraftige fald fra 1998 til 1999 og den efterfølgende stigning kan formentlig bl.a. tilskrives socialreformen fra 1998 og en højesteretsdom fra 1999, der indebar en lempelse af invaliditetsbegrebet, og at flere fik tildelt en højere pension. Stigningen i førtidspensionstilkendelserne i 2002 skyldes formentlig til dels en ophobningseffekt, hvor mange pensions-sager blev startet lige inden overgangen til de nye regler pr. 1. januar 2003, hvorved overgangen til førtidspension skete efter de gamle regler. Nedenfor undersøges årsagerne til ændringerne i tilgangen til førtidspension mere præcist i en statistisk analyse,

Figur III.11a Førtidspensionister



Figur III.11b Tilkendelser af førtidspension



Anm.: Der er et databrud i 1984, hvor den sammenhængende socialstatistik indføres. Antallet af tilkendelser af førtidspension er for 2004 opgjort som summen af tilkendelserne i kvartalsstatistikken. Jf. tabel III.6 for en beskrivelse af korrektionen for demografi, der i figur III.11a tager udgangspunkt i de aldersspecifikke frekvenser i 1984.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's befolkningsregnskab, Ankestyrelsen, *Førtidspensioner, Årsstatistik* samt kvartalsstatistikken for 2004 og egne beregninger.

Den kommunale sagsbehandling

Administrative afgørelser

Der findes ikke let tilgængelige statistiske registeroplysninger om førtidspensionisternes helbred og sociale forhold, men Ankestyrelsen under Socialministeriet offentliggør løbende opgørelser over nogle af disse forhold. Det er oplysninger, der er hentet fra de administrative myndigheder, dvs. oplysninger fra de enkelte sagsbehandlinger. Statistikken opgør, hvilke faktorer som har haft "særlig betydning" for afgørelsen af en førtidspensionssag.

Helbred vigtigste faktor

Helbred er den vigtigste faktor i afgørelsen af førtidspensionssager. Endvidere tillægges arbejdsmarkedserfaring, sociale kompetencer, uddannelse og indlæringsevne betydning i mange sager, der ender med tildelingen af førtidspension. Afslag på førtidspension skyldes ligeledes ofte helbredsmæssige årsager, men skyldes også arbejdsmarkedserfaring og uddannelse. Der er ikke sket nogen større ændringer i dette mønster de seneste år, jf. Ankestyrelsen (2004) og tidligere årgange.

Psykiske lidelser og sygdomme i bevægeapparatet	Diagnoserne, der oftest er årsag til tildeling af førtidspension, er psykiske lidelser og sygdomme i bevægeapparatet. Begge typer har endvidere fået lidt større betydning de seneste år.
Stor variation mellem kommunerne ...	Der er en betydelig variation kommunerne imellem i tildelingen af førtidspension. En del af variationen kan forklares ved forskelle i den "sociale struktur", dvs. at kommunerne bl.a. har forskellig erhvervsstruktur, alderssammensætning og antal af personer, der er marginaliserede på arbejdsmarkedet. Disse forhold betyder, at nogle kommuner naturligt har flere førtidspensionister. Men også når der tages højde for forskelle i den sociale struktur, er der en betydelig variation kommunerne imellem, jf. Ankestyrelsen (2004). ¹¹
... kan ikke forklares ved fleksjob	En mulig årsag til variationen i tilkendelseshyppigheden mellem kommunerne kan være, at de kommuner, der i højere grad tildeler førtidspension, i mindre grad får de pågældende tilbage på arbejdsmarkedet i f.eks. støttet beskæftigelse. Dette er undersøgt, men der har ikke kunnet konstateres nogen sammenhæng mellem de korrigerede tilgangshyppigheder og nettotilgangen til fleksjob i kommunerne målt ved ændringen i antallet af fleksjob i pct. af arbejdsstyrken.
Mindre kommuner har flere førtidspensionister	Der er tendens til, at mindre kommuner i højere grad tilkender førtidspension end større kommuner, jf. Bengtsson (2004). Det er undersøgt, om der også er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og fleksjobhyppigheden, men kommunestørrelsen synes at være uden betydning for kommunernes tildeling af fleksjob. ¹²
Kontanthjælp og sygedagpenge er ofte veje ind i førtidspension	Vejene ind i førtidspension Førtidspensionister har ofte været igennem et sygdomsforløb eller ledighedsforløb op til overgangen til førtidspension. Cirka en fjerdedel af førtidspensionisterne var således på kontanthjælp i måneden op til overgangen til førtidspension, mens halvdelen modtog sygedagpenge, jf. tabel III.8.

11) Korrektionen for den sociale struktur er gennemført af Socialforskningsinstituttet for Ankestyrelsen.

12) Målt ved en simpel korrelationskoefficient.

Tabel III.8 Position på arbejdsmarkedet før overgang til førtidspension

	Månedens før	Årsperioden et år før	Årsperioden to år før ^{a)}
	----- Pct. -----		
Beskæftigelse mv.	10	12	29
Fleksjob	4	5	5
Kontanthjælp	26	24	22
Ledig	0	1	4
Revalidering	3	4	4
Sygedagpenge	47	45	27
Andet	10	9	9
I alt	100	100	100

a) Dækker over perioden 1 år til 2 år før ugen, hvor personen overgår til førtidspension.

Anm.: For personer, der overgik til førtidspension i årsperioden 2003 uge 27 til 2004 uge 26. Periodeangivelserne dækker perioderne før den uge, hvor den enkelte er overgået til førtidspension. Den skæve årsperiode er valgt for at få så nye tal som muligt, da tilgangen til førtidspension i navnlig første halvår 2003 er påvirket af implementeringen af førtidspensionsreformen 1. januar. Revalidering er inklusive forrevalidering.

Kilde: Egne beregninger på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, jf. boks III.2.

Endvidere viser analyser, at omkring halvdelen af de, der modtog sygedagpenge måneden før førtidspensionering, modtog dagpenge forud for sygefraværet, mens 10 pct. af de, der modtog kontanthjælp forud for førtidspensionen, modtog sygedagpenge, jf. Finansministeriet (2000). Kontanthjælp og sygedagpenge er således de dominerende indgange til førtidspension. Det bekræfter, at – formentlig især langvarig – ledighed er en af vejene ind i førtidspension. Derimod kommer kun en ganske lille andel fra revalidering og fleksjob.

10 pct. direkte fra beskæftigelse eller selvforsørgelse

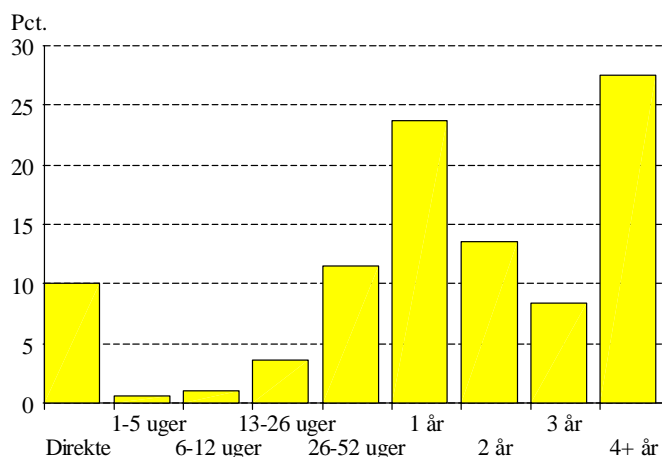
10 procent af førtidspensionisterne kom direkte fra beskæftigelse eller anden selvforsørgelse. Det er som nævnt ikke muligt at opdele denne gruppe i beskæftigede og anden

Lang vej ind i førtidspension

selvforsørgelse. En opgørelse fra Finansministeriet (2002) viser imidlertid, at 9 pct. kommer direkte fra beskæftigelse. En årsag til, at så relativt mange kommer på førtidspension direkte fra beskæftigelse, kan være, at en del af personerne har langvarigt sygefravær og modtager løn under sygdom, men at retten til sygedagpenge er ophørt som følge af varighedsbegrænsningen.

Et til to år før overgangen til førtidspension er knap en tredjedel i beskæftigelse eller selvforsørgede på anden vis. For godt 25 pct. af de, der overgår til førtidspension i et givent år, er det mindst 4 år siden, de har haft mere fast beskæftigelse mv., jf. figur III.12. Der kan således gå en betydelig periode, fra personerne mister deres arbejde til førtidspensionering. Dette er formentlig udtryk for, at mulighederne for at vende tilbage på arbejdsmarkedet afprøves, inden førtidspension tildeles. Det kan også være udtryk for lang sagsbehandlingstid.

Figur III.12 Varighed fra beskæftigelse mv. til førtidspensionering

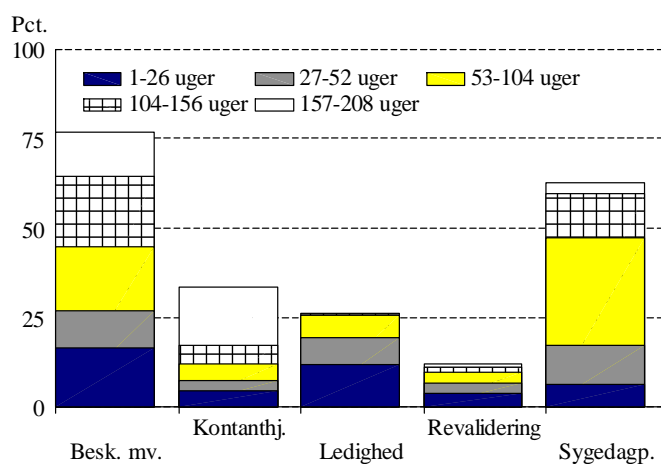


Anm.: Personernes seneste beskæftigelsesperiode defineres som en periode med beskæftigelse mv. af mindst 4 ugers varighed. Jf. i øvrigt anmærkningerne til tabel III.8.

Kilde: Egne beregninger på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, jf. boks III.2.

I figur III.13 er vist en yderligere illustration af, i hvilket omfang personer, der overgik til førtidspension fra medio 2003 til medio 2004, havde modtaget indkomstoverførsler eller været i beskæftigelse mv. de seneste fire år før.¹³ Højden af søjlerne angiver, hvor mange der samlet set har været i beskæftigelse mv. eller modtaget en af indkomstoverførslerne. Det kan både have været en kort periode eller en længere periode. Knap 80 pct. af personerne havde således været i beskæftigelse mv., mens ca. en tredjedel havde modtaget kontanthjælp, og godt 60 pct. havde modtaget sygedagpenge. Personerne kan have været i flere af ordningerne eller beskæftigelse mv. i fireårsperioden, hvorfor søjlerne ikke summer til 100 pct.

Figur III.13 Nye førtidspensionister i 2003/04 fordelt på forudgående ydelser.



Anm.: "Besk. mv." dækker over beskæftigelse eller anden selvforsørgelse. Revalidering er inklusive forrevalidering.

Kilde: Egne beregninger på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, jf. boks III.2.

13) Den skæve årsperiode er valgt, fordi resultaterne derved påvirkes mindre af indfasningen af den nye førtidspension.

Underopdelingerne af søjlerne viser varigheden i beskæftigelse mv. eller ordninger for de pågældende personer. Lidt under 20 pct. af personerne, der overgik til førtidspension i den betragtede periode, havde således været i beskæftigelse i maksimalt 26 uger i fireårsperioden, mens knap 10 pct. havde været i beskæftigelse mv. i næsten hele perioden (157-208 uger). Cirka 15 pct. havde været på kontanthjælp i mere end 157 uger (3½ år), og ca. 30 pct. havde været på sygedagpenge mellem 53 og 104 uger (1-2 år). 15 pct. havde modtaget sygedagpenge i mere end 104 uger (2 år).

**Permanent
afgang fra
arbejdsmarkedet**

Førtidspensionering indebærer i langt de fleste tilfælde permanent afgang fra arbejdsmarkedet. Det ses ved, at stort set ingen forlader førtidspensionsordningen, jf. tabel III.9. Det er dog ikke overraskende, da førtidspension kun tildeles, hvis arbejdsevnen er reduceret betydeligt. Afgangen fra efterløn og fleksjob er ligeledes minimal. Tabellen viser desuden afgangsraterne fra ordningerne, som er beskrevet ovenfor, og som fremgår af flere figurer.

Tabel III.9 Overgange mellem beskæftigelse og ydelser, 18-66-årige

	Dominerende stillinger på arbejdsmarkedet 2003												I alt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
<i>Dominerende stilling 2002:</i>	----- Procent -----												
(1) Beskæftigelse mv.	87,8	2,8	0,7	0,1	0,1	0,2	1,1	3,2	0,1	0,1	0,1	3,7	100,0
(2) Dagpenge	25,5	45,3	0,6	0,1	12,2	0,2	7,3	7,1	0,2	0,1	0,1	1,4	100,0
(3) Kontanthjælp	12,2	0,5	64,6	1,6	0,0	7,6	0,0	0,7	3,6	0,5	6,1	2,5	100,0
(4) AF-aktivering, kontanthj.	16,2	0,5	30,1	26,7	0,0	17,8	0,0	0,5	1,9	1,2	0,9	4,4	100,0
(5) Aktivering dagpengemodt.	26,2	26,1	1,7	0,3	33,0	0,9	1,4	6,7	0,5	0,3	0,2	2,7	100,0
(6) Kommunal aktivering	15,4	0,3	30,4	3,6	0,0	38,9	0,0	0,6	3,3	0,9	1,9	4,7	100,0
(7) Efterløn	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	99,8	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	100,0
(8) Sygedagpenge	35,4	8,9	3,1	0,1	1,4	0,5	1,0	32,9	4,0	3,4	7,2	2,1	100,0
(9) Revalidering	15,6	4,8	10,7	0,3	0,2	2,2	0,0	2,2	57,3	2,2	2,9	1,5	100,0
(10) Fleksjob og ledighedsydelse	2,3	0,0	0,5	0,0	0,0	0,1	0,0	0,8	0,1	93,6	2,5	0,0	100,0
(11) Førtidspension	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	99,8	0,0	100,0
(12) Andet	13,1	0,3	12,7	1,0	0,0	4,3	0,0	0,4	0,7	0,0	0,6	66,8	100,0

Anm.: "Beskæftigelse mv." indeholder selvforsørgede uden for arbejdsmarkedet. "Andet" indeholder introduktionsydelse, skånejob, orlov, SU og voksenefterskole. "Revalidering" er inklusive forrevalidering. Tabellen viser den dominerende stilling for personerne i 2002 og 2003. Personerne kan have været i andre ordninger eller beskæftigelse i begge år, men kun i så kort en periode at perioden ikke bliver dominerende i 2002 eller 2003. Afgang som følge af død, overgang til folkepension og udvandring er udeladt af opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register, jf. boks III.2.

Karakteristik af førtidspensionister

Der er grupper på arbejdsmarkedet, som har større risiko for førtidspensionering end andre. Det kan skyldes, at de er ansat i brancher med større nedslidning, at deres uddannelsesniveau betinger, at de varetager mere fysisk eller psykisk krævende arbejdsfunktioner, at de har været på arbejdsmarkedet i mange år osv.

Statistisk analyse af tilgangen til førtidspension

I tabel III.10 er angivet betydningen af en række faktorer for sandsynligheden for at overgå til førtidspension. Betydningen af faktorerne fremkommer ved en logistisk regression for perioden 1996-2002. Analysen viser, hvordan forskellige karakteristika påvirker sandsynligheden for førtidspensionering i forhold til en referenceperson, når der samtidig tages højde for betydningen af de øvrige forhold, jf. boks III.3. Referencepersonen er en mand mellem 36 og 49 år, faglært og ansat i industrien.¹⁴ Referencepersonen har en sandsynlighed for førtidspensionering på 0,16 pct. om året, jf. første række. Den resterende del af tabellen viser mere sandsynligheden for at gå på førtidspension som følge af de pågældende karakteristika i forhold til standardpersonen angivet i procent (eller mindresandsynligheden, hvis procenten er negativ).

- 14) Referencepersonen er desuden ansat i en virksomhed med et uændret antal ansatte (under 11) fra et år til et andet, er beskæftiget fuld tid til en timeløn mellem 150 og 200 kr., har ingen børn og bor alene i lejebolig i Københavns Amt. Personen har desuden et gennemsnitligt antal lægebesøg, en gennemsnitlig sygedagpengegrad og en gennemsnitlig erhvervs erfaring.

Som grundlag for analysen af tilgangen til førtidspension er anvendt et 10-procent udtræk fra Danmarks Statistiks registre. Datasættet indeholder oplysninger om personernes alder, køn, ægtestatus, eventuelle børn, højest fuldførte uddannelse, timeløn, erhvervs erfaring, oprindelsesland mv. Datasættet indeholder oplysninger om tilgangen til førtidspension i årene 1996-2002. Endvidere er anvendt oplysninger om udbetalinger af sygedagpenge fra den sammenhængende socialstatistik samt besøg hos alment praktiserende læger og speciallæger to år forud for overgang til førtidspension fra lægemiddeldatabasen.

Den statistiske analyse af tilgangen til førtidspension er gennemført som en logistisk regression, hvor sandsynligheden for at opnå førtidspension i et givent år estimeres. Der er inkluderet indikatorer for hvilket år, den enkelte overgår til førtidspension, så paneldatasættets tidsdimension udnyttes. Effekten af 1998-reformen er undersøgt ved at inkludere en indikator for, om overgangen til førtidspension er sket efter 1998. Da tilgangsfrekvenserne for de 50-59-årige og de 60-66-årige ændrer sig betydeligt i denne periode, er der desuden inkluderet interaktionsled mellem indikatorerne for disse aldersgrupper og indikatorerne for året for overgangen til førtidspension.

**Ældre og ufaglærte
høj risiko**

Regressionen viser, at 50-59-årige har størst sandsynlighed for førtidspensionering, og at sandsynligheden er dobbelt så høj som for 36-49-årige målt i fht. referencepersonen. Der er samtidig taget højde for, at de 50-59-årige kan have højere erhvervs erfaring, og at højere erhvervs erfaring isoleret set øger førtidspensionssandsynligheden. I den anden ende af aldersskalaen er sandsynligheden for førtidspensionering for de 18-25-årige kun 3 pct. af referencepersonens sandsynlighed. Kvinder har lidt lavere sandsynlighed for førtidspensionering, ligesom en person i et parforhold eller med forsørgerforpligtelse over for børn har lavere sandsynlighed for førtidspensionering.

Tabel III.10 Påvirkning af sandsynligheden for førtidspension, 1996-2002

	Sandsynlighed	
	----- Pct. -----	
Referenceperson	0,16	0,16
	Pct.vis stigning	Pct. ^{a)}
18-25-årig	-93	0,01
26-35-årig	-68	0,05
51-59-årig	125	0,36
60-66-årig	73	0,28
Kvinde	-8	0,15
To voksne i familien	-25	0,12
Børn i alderen 0 til 2 år	-42	0,09
Børn i alderen 3 til 14 år	-23	0,12
Børn i alderen 15 til 17 år	-15	0,14
Ingen kompetencegivende uddannelse	26	0,20
Kort videregående uddannelse	-20	0,13
Mellemlang videregående uddannelse	(-5)	(0,15)
Lang videregående uddannelse	-54	0,07
Landbrug, fiskeri og råstofudvikling	(3)	(0,17)
Bygge- og anlægsvirksomhed	(-13)	(0,14)
Energi- og vandforsyning	(26)	(0,20)
Handel, hotel og restauration	-14	0,14
Transportvirksomhed, post og telekommunikation	25	0,20
Finansierings og forsikringsvirksomhed	(6)	(0,17)
Forretningsservice mv.	(-2)	(0,16)
Offentlige og personlige tjenesteydelser	35	0,22
Ingen branche	96	0,32
Timeløn under 100	23	0,20
Timeløn ml. 100 og 125 kr.	(1)	(0,16)
Timeløn ml. 125 og 150 kr.	16	0,19
Timeløn over 200 kr.	13	0,18
Ikke medlem af a-kasse	309	0,66

Tabel III.10 fortsat

Arbejdssted med 11 til 50 ansatte	-12	0,14
Arbejdssted med 51 til 200 ansatte	3	0,17
Arbejdssted med mere end 200 ansatte	(14)	(0,18)
Erhvervs erfaring (år) ^{b)}	-1	0,16
Deltidsansat	87	0,30
Selvstændig		0,13
Ansæt 12 eller flere år	48	0,24
Ansæt 5 til 11 år	21	0,20
Ansæt 2 til 4 år	(-11)	(0,14)
Ledig året før	92	0,31
Bor i ejerbolig	-29	0,11
København	-24	0,12
Større provinsbyer ^{c)}	26	0,20
Resten af landet	42	0,23
Indvandrere fra vestlige lande	-38	0,10
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	8	0,17
Efterkommere fra vestlige lande	(-5)	(0,15)
Efterkommere fra ikke-vestlige lande	(-25)	(0,12)
Sygedagpengegrad to år forud ^{b)}	66	0,16
Antal kontakter til almen læge to år forud ^{b)}	2	0,16
Antal kontakter til speciallæge to år forud ^{b)}	2	0,16

a) Viser sandsynligheden for førtidspension for en person med det pågældende karakteristika mens øvrige karakteristika svarer til referencepersonens. For erhvervs erfaring, sygedagpengegrad og kontakter til læge er angivet referencepersonens sandsynlighed.

b) Koefficienterne viser påvirkningen af sandsynligheden for standardpersonerne ved et ekstra års erhvervs erfaring, en stigning i omfanget af sygedagpenge de sidste to år på 10 pct.enheder og et ekstra lægebesøg.

c) Større provinsbyer omfatter Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers.

Anm.: Referencepersonen er mellem 36 og 49 år, mand, faglært, ansat i en virksomhed i industrien med et uændret antal ansatte (under 11) fra et år til et andet, beskæftiget fuld tid til en timeløn mellem 150 og 200 kr., har ingen børn og bor alene i lejebolig i Københavns Amt. Der er inddraget dummyer for 1997-2001 interageret med aldersdummyerne for 50-59-årige og 60-66-årige for at tage højde for, at tilgangen for disse aldersgrupper har udviklet sig forskelligt for de øvrige aldersgrupper, jf. kapitel IV. Endvidere er inkluderet en indikator for, om overgangen til førtidspension er sket før eller efter 1998-reformen, jf. tabel III.11. Tal i parenteser angiver, at variabelen er insignifikant på et 5-procentniveau i forhold til referencepersonen.

Kilde: Egne beregninger på registerdata, jf. boks III.3.

Betydning af karakteristika	Ufaglærte har højere sandsynlighed for førtidspensionering end faglærte, mens personer med kort videregående uddannelse og særligt personer med en lang videregående uddannelse har en noget lavere sandsynlighed. Personer med lav timeløn har betydelig større sandsynlighed for førtidspensionering end andre, når der tages hensyn til betydningen af uddannelse mv. Også personer med højere løn end referencemanden har større sandsynlighed for førtidspensionering. Det kan skyldes, at personer med f.eks. akkordarbejde og en høj timeløn kan have større nedslidning end personer med mere gennemsnitlige lønninger, når der tages hensyn til øvrige forhold.
Størst risiko i industri og større arbejdssteder	Risikoen for førtidspension er desuden mest udbredt i industrien (referencepersonens branche), transportvirksomhed mv. og personlige tjenester. Endvidere har personer ansat på store arbejdspladser større risiko.
Ledige har højere sandsynlighed	Personer, der var ledige året før med dagpenge eller kontanthjælp, har en højere sandsynlighed for førtidspensionering. Det er blandt andet udtryk for, at mange har et ledighedsforløb inden overgangen til førtidspension.
Førtidspensionister går mere til læge og har ofte sygefravær	I analysen er inddraget oplysninger om personernes (eller arbejdsgiveres) modtagelse af sygedagpenge og antallet af lægebesøg hos alment praktiserende læger og speciallæger i de to foregående år forud for tilgangen til førtidspension. Modtagelse af sygedagpenge og flere lægebesøg øger sandsynligheden for førtidspensionering.

Effekten af 1998- og 2003-reformen

Lavere tilgang efter socialreformen ...	Effekten af ændringerne i forbindelse med socialreformen i 1998 er undersøgt i regressionsanalysen af sandsynligheden for at overgå til førtidspension, jf. boks III.3. ¹⁵ Ændringerne bestod som nævnt i en præcisering i loven om, at alle aktiverings- og revalideringsmuligheder skal afprøves, inden førtidspension kan tilkendes, og i en reduceret statsrefusion af kommunernes udgifter til førtidspension. Resultatet af
--	--

15) Konkret er det sket ved at inkludere en dummy for perioden fra 1999 og frem i den logistiske regressionsmodel.

**... svarende til op
mod 10.000
personer årligt**

**Indikationer af lille
effekt af 2003-
reform**

analysen er, at reformen har mindsket tilgangen til førtidspension med ca. 38 pct. for referencepersonen, jf. tabel III.11 (model 1). Effekten har været størst for de 60-66-årige og mindst for de 26-35-årige (model 2). Det sidste kan skyldes, at ændringerne har haft mindre betydning for tilde-ling af førtidspension på baggrund af psykisk sygdom, der er en mere hyppigt forekommende årsag til førtidspensio-ning blandt yngre aldersgrupper, jf. Ankestyrelsen (2003). Tilgangen til førtidspension er faldet gennem hele perioden 1996-2002, især for de ældre aldersgrupper. Det kan van-skeliggøre vurderingen af effekten af reformen, fordi det kan være svært at adskille virkningen af reformen fra det generelle fald i tilgangen for disse aldersgrupper. For at undersøge om resultaterne er påvirket heraf, er der i model 3 inkluderet en trend for de 50-66-årige i regressionen. Re-sultaterne påvirkes stort set ikke af dette. Resultatet peger dog på, at reformen også kan have haft en signifikant større virkning for de 50-59-årige end for de 36-49-årige (referen-cepersonen). Samlet kan resultaterne omregnes til, at tilgan-gen til førtidspension er reduceret med op mod 10.000 per-soner om året.¹⁶

Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af 2003-refor-men. Det skyldes blandt andet, at ophobningen af sager i 2002 og det deraf følgende naturlige fald i 2003 slører den underliggende udvikling i tilgangen. Den kvartalsvise til-gang til førtidspension har i 2004 imidlertid stabiliseret sig på et niveau omkring 3.500 i hvert kvartal, svarende til ni-veauet i 2001, jf. Ankestyrelsen (2005). På den anden side er der et underliggende positivt bidrag fra demografien. Umiddelbart synes reformen dog kun at have haft en lille effekt på tilgangen til førtidspension.

16) Det er sket ved at udregne ændringen i sandsynligheden for hver enkelt person i stikprøven og omregne dette til en aggregeret æn-dring i tilgangen til førtidspension.

Tabel III.11 Effekt af 1998-reformen på tilgang til førtidspension

	Model 1	Model 2	Model 3
	----- Procent -----		
Referencepersonen før reform	0,16	0,15	0,13
	----- Procentvis stigning -----		
1998-reform alle	-38		
Opdelt på:			
18-25-årige		(-37)	(-30)
26-35-årige		-24	(-25) ^{b)}
36-49-årige ^{a)}		-36	-34
50-59-årige		(-42)	-42
60-66-årige		-55	-49
Trend	Nej	Nej	Ja

a) Effekt for referencepersonen.

b) Effekten er signifikant på et 10-procentniveau.

Anm.: Effekterne af 1998-reformen er estimeret i en logistisk regressionsanalyse, der også inddrager en række karakteristika, jf. boks III.3. For model 1 er virkningerne af disse karakteristika angivet i tabel III.10. Effekterne i model 2 og 3 er estimeret i separate regressioner. Tal i parentes angiver, at variabelen er insignifikant på et 5-procentniveau i fht. referencepersonen. Jf. i øvrigt anmærkningerne til tabel III.10.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata, jf. boks III.3.

Indkomsterstatning har betydning, men mindre i Danmark

Et element i 2003-reformen er, at den gennemsnitlige førtidspensionssats er hævet lidt. En række udenlandske undersøgelser viser, at kompensationsgraden har betydning for, hvor mange der anvender ordningerne. Analyserne viser dog også, at effekten er mindre i systemer, hvor der er en streng kontrol med tilgangen til ordningen gennem fastsættelse tildelingskriterier ("screening").¹⁷ I dansk sammenhæng indebærer de senere års reformer en opstramning af tildelingsreglerne, og det må derfor forventes, at indkomst-

17) Jf. Gruber (2000) og Campolieti (2004) vedrørende det canadiske system og Black mfl. (2002) og Autor og Duggan (2003) vedrørende det amerikanske system.

erstatningen har mindre betydning i Danmark. En analyse på danske data viser dog, at en højere kompensationsgrad øget førtidspensionssandsynligheden, jf. Rasmussen (2004). Det vil kræve nærmere analyser at undersøge, om ændringen i ydelsesstrukturen med førtidspensionsreformen har påvirket tilgangen til førtidspension.

III.6 Sammenfatning og anbefalinger

Stigning i antallet af personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet

...

... men begrænset viden om effekten af ordningerne

Antallet af personer i revalidering, fleksjob og førtidspension er vokset med ca. 35.000 fra 1995 til 2003. Dertil kommer en stigning i antallet af sygedagpengemodtagere. En del af stigningen kan formentlig forklares med, at der op gennem 1990'erne er lagt øget vægt på aktiv socialpolitik. Der er imidlertid forholdsvis begrænset viden om effekten af disse ordninger. Der kan derfor være behov for mere systematiske evalueringer af de enkelte ordninger og samspillet mellem dem og dermed virkningerne af det samlede overførselssystem. I kapitlet diskuteres førtidspensionsordningen og de ordninger, som af mange forskellige grunde ofte er en vej ind i førtidspension. Endvidere analyseres samspillet mellem ordningerne.

Positivt med ny sygefraværstatistik

Det skønnes, at det samlede sygefravær i Danmark indebærer et årligt tab af arbejdstimer svarende til ca. 5 pct. af arbejdsstyrken, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2002) og Regeringen (2003). Der er imidlertid ikke fuld viden om det samlede sygefravær og dermed om effekterne af sygedagpengeordningen. Det skyldes, at der ikke findes en samlet statistik for sygefraværet. Det er derfor positivt, at Danmarks Statistik i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet har startet et projekt, der skal føre til en ny, dækkende statistik på området.

Stigning i sygedagpengemodtagere

Den mest omfattende statistik over sygefraværet er opgørelsen over de kommunale udgifter til sygedagpenge. Ifølge denne opgørelse er antallet af sygedagpengemodtagere steget betydeligt de seneste år. En del af stigningen skyldes imidlertid, at offentlige arbejdsgivere har fået adgang til refusion af de udgifter til løn under sygdom, som bopælskommunen alternativt ville være forpligtet til at betale i

form af dagpenge, og som derfor nu, i modsætning til tidligere, optræder i den officielle statistik. Når der korrigeres for denne ændring, vurderes det, at den reelle stigning i sygefraværet har været omkring det halve af stigningen i den officielle statistik.

Ledige har højere langvarigt sygefravær

Der er en overrepræsentation af ledige blandt personer med langvarigt sygefravær. Det skyldes formentlig en kombination af, at langvarig sygdom øger risikoen for ledighed, og at langvarig ledighed kan føre til marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet. Langvarigt sygefravær øger således sandsynligheden for førtidspension.

Løn under sygdom har øget sygefraværet

Siden midten af 1980'erne er kompensationsgraden under sygdom steget for mange arbejdere som konsekvens af arbejdsgivernes betaling af løn under sygdom. Kompensationen ved sygdom er således betydelig større end kompensationsgraden ved ledighed. Svenske erfaringer viser, at den høje kompensation øger sygefraværet, og udbredelsen af løn under sygdom har formentlig været en medvirkende årsag til stigningen i bl.a. det danske korte sygefravær. Dette er højt i europæisk sammenhæng.

Karensdage kan overvejes

OECD (2005) har på den baggrund anbefalet at genindføre en eller flere karensdage eller nedsætte kompensationsgraden i starten af fraværperioden. Den høje kompensation ved sygefravær er imidlertid et resultat af aftaler mellem arbejdsgivere og lønmodtagere om løn under sygdom. Det offentlige kan næppe regulere dette forhold bedre, end det sker via private aftaler. Dertil kommer, at forslaget fra OECD i praksis vil kræve, at overenskomsterne ved lov sættes ud af kraft på dette punkt. Det kan dog ikke afvises, at lovkravet om, at arbejdsgivere skal betale sygedagpenge fra første fraværsdag, kan have påvirket forhandlingsresultatet vedrørende løn under sygdom.

Administrative virkemidler	Den aftalebaserede løn under sygdom indebærer således, at det er vanskeligt at påvirke lønmodtageres adfærd via offentlig regulering af de økonomiske incitamenter. I stedet kan adfærden søges påvirket via administrative regler. Der er imidlertid meget begrænset systematisk viden om effekten af regler og administrativ praksis. Regeringen har fremsat et lovforslag, der indeholder ændringer i kravene til den kommunale opfølgingsindsats og en reduktion i statsrefusion af kommunale sygedagpengeudgifter. Det foreslås endvidere, at den automatiske pligt til at dokumentere sygefravær efter 8 uger ophæves og erstattes af en mere skøns-mæssig anvendelse af instrumentet. En analyse af erfaringerne fra Sverige peger på, at netop lægeerklæringerne er med til at sikre tilbagevenden til arbejdsmarkedet, jf. Johansson og Palme (2004). Dokumentationspligten virker således som en form for rådighedstest af de sygemeldte, som det kendes fra den aktive arbejdsmarkedspolitik. På baggrund af den svenske undersøgelse bør den nye praksis med lægeerklæringer følges nøje. Regeringens skøn for virkningen af lovforslaget indebærer samlet set en begrænset effekt på antallet af sygedagpengemodtagere.
Lovforslag med begrænset effekt	
Revalidering	Revalidering har til hensigt at hjælpe personer med nedsat erhvervsevne tilbage til hel eller delvis selvforsørgelse, herunder i støttet beskæftigelse. Antallet af revalidender, der steg betydeligt i slutningen af 1990'erne, er faldet lidt de senere år, men er fortsat på et højere niveau end i midten af 1990'erne. Udviklingen er formentlig udtryk for en politisk prioritering af aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik, hvor antallet af personer i passive ordninger er søgt begrænset via bl.a. revalidering og oprettelse af flere fleksjob.
Vanskeligt at vurdere effekten af revalidering	Knap halvdelen af revalidenderne afgår fra revalidering i løbet af et år. Det er formentlig et naturligt udtryk for den planlagte varighed af de revalideringsforløb, der iværksættes. Omkring 20 pct. af revalidenderne overgår til beskæftigelse eller anden selvforsørgelse, mens 10 pct. overgår til kontanthjælp. Afgangen til beskæftigelse eller anden selvforsørgelse svarer nogenlunde til afgangens blandt kommunalt aktiverede og kontanthjælpsmodtagere aktiveret i AF-systemet. Man skal dog være varsom med at tage tallene som udtryk for, at indsatsen i de tre systemer har samme

effekt. Det skyldes blandt andet, at personer i revalidering er en gruppe med specifikke behov.

Bedre sammenhæng mellem ydelser

Den relativt høje revalideringsydelse indebærer, at nogle opnår en indkomstfremgang ved overgang til revalidering fra en anden offentlig ydelse. En højere ydelse kan i nogle tilfælde være med til at motivere den enkelte til at gennemføre et revalideringsforløb, f.eks. i forbindelse med omskoling. Det er dog ikke generelt hensigtsmæssigt, at man kan opnå en højere ydelse ved overgang til revalidering, og det bør derfor overvejes at reducere revalideringsydelsen der, hvor der ikke er andre hensyn, der taler for, at ydelsen skal være lidt højere, end ydelsen man fik før overgang til revalideringsydelse.

Kraftig stigning i fleksjob...

Fleksjobordningen blev udvidet i forbindelse med flere omlægninger af førtidspensionen, og antallet af personer i fleksjob er steget kraftigt siden slutningen af 1990'erne. Hensigten med ordningen er at fastholde lønmodtagere på arbejdsmarkedet frem for at lade dem overgå til passiv forsørgelse på førtidspension. Der er imidlertid ikke sket et tilsvarende fald i antallet af førtidspensionister. En kortsigtet stigning i det samlede antal personer med fleksjob og førtidspension kan være hensigtsmæssigt i det omfang, fleksjobordningen mindsker tilgangen til førtidspension på lidt længere sigt. Analyserne i kapitlet peger imidlertid på, at det i et vist omfang er andre grupper end dem med stor risiko for at overgå til førtidspension, der ansættes i fleksjob. Flexjobordningen synes dermed at have udvidet gruppen af personer i offentlige ordninger. Endvidere indebærer ordningen, som andre løntilskudsordninger, risiko for fortrængning af ustøttet beskæftigelse.

... med risiko for fortrængning af ustøttet beskæftigelse

Rokering mellem ordninger

Det er et eksempel på, at ændringer i indkomstoverførselsystemet de seneste 10 år samlet set ikke har begrænset omfanget af personer i disse ordninger, men at der synes at være en tendens til, at antallet af personer i andre ordninger er steget, når tilgangen til nogle ordninger er blevet reduceret. Det gør det nødvendigt at betragte hele overførselssystemet, når reformer overvejes.

- Førtidspension** Personer, der overgår til førtidspension, er meget forskellige, og vejene ind i førtidspension varierer betydeligt. For omkring en tredjedel går der mindst 3 år, fra personerne ophører i beskæftigelse eller anden selvforsørgelse, til de overgår til førtidspension, mens der for godt 10 pct. er gået mellem et halvt til et år. Der er dog også nogle ensartede tendenser i tilgangen til førtidspension. Mange nye førtidspensionister har således enten været i et længerevarende sygdomsforløb eller har modtaget langvarig kontanthjælp. Endvidere har ældre højere sandsynlighed for at overgå til førtidspension end yngre, ligesom førtidspensionering forekommer oftere i visse brancher. Førtidspensionering er endelig påvirket af den enkeltes helbred.
- Kommunal praksis** Der er en betydelig variation i kommunernes tilkendelser af førtidspension, selv når der korrigeres for forskelle i kommunernes sociale struktur, såsom aldersfordeling, erhvervsstruktur, antal kontanthjælpsmodtagere mv. En årsag til variationen kunne være, at kommuner med lave førtidspensionstilkendelser har en højere tildelingsfrekvens af fleksjob. Der er imidlertid ingen sammenhæng mellem førtidspensionstilkendelserne og tilkendelser af fleksjob. Det er dog vanskeligt at vurdere om variationen mellem kommunerne kan tages som udtryk for, at det er muligt at opnå en mere ensartet kommunal praksis.
- 1998-reform har reduceret tilgangen** I 1998-99 indførtes præciseringer i reglerne for tildeling af førtidspension, og kommunerne blev pålagt øget medfinansiering af udgifterne til førtidspension. I en statistisk analyse af tilgangen til førtidspension er effekten af ændringerne undersøgt. Det skønnes på baggrund af analysen, at ændringerne i 1998 har begrænset tilgangen til førtidspension med op mod ca. 10.000 personer om året. Effekten har været størst blandt de 50-66-årige og mindst blandt de 26-35-årige. En forklaring på forskellen mellem aldersgrupperne kan være, at reformændringerne har haft mindre betydning for tildeling af førtidspension på baggrund af psykisk sygdom, som er en mere hyppigt forekommende årsag til førtidspensionering blandt de yngre aldersgrupper.

Uændret tilgang efter 2003-reform

Det er ikke muligt at give en detaljeret vurdering af virkningen af den seneste reform af førtidspensionen, der trådte i kraft 1. januar 2003, da der ikke findes registerdata, der kan belyse reformens virkninger. Vurderet på baggrund af tal for tilgangen til ordningen frem til 4. kvartal 2004 synes reformen dog kun at have haft begrænset effekt. Det var ventet, at reformen ville indebære et fald i tilgangen til ordningen på ca. 3.000 personer, som i stedet skulle have andre tilbud, primært fleksjob.

Arbejdsgivere dækker ikke de fulde samfundsøkonomiske omkostninger ved nedslidning

Arbejdsulykker og generel nedslidning af medarbejdere er nogle af faktorerne bag førtidspensionering af lønmodtagere. Arbejdsgivere har økonomiske omkostninger som følge af arbejdsulykker og nedslidning af medarbejdere, men disse dækker ikke de fulde samfundsøkonomiske omkostninger. Arbejdsgiverne har omkostninger i form af produktionsstab, merudgifter til vikarer mv. og er forpligtet til at betale sygedagpenge de første to uger. Endvidere skal arbejdsgivere tegne lovpligtige arbejdsskedeforsikringer.¹⁸ Arbejdsgiverne dækker derimod ikke udgifter til f.eks. behandling i det offentlige sundhedssystem, udgifter til sygedagpenge efter udløb af arbejdsgiverperioden samt eventuelle udgifter til førtidspension.

Risiko for manglende påpasselighed

Det indebærer, at arbejdsgivernes marginale omkostninger ved arbejdsskader er mindre end de samfundsøkonomiske, og dermed er der risiko for, at arbejdsgiverne ikke udøver tilstrækkelig påpasselighed i planlægningen af arbejdet. Det kan derfor være relevant at overveje at øge arbejdsgivernes incitament til at begrænse arbejdsskader og nedslidning i øvrigt. Incitamenterne kan ændres på flere måder.

Individuelle præmier ...

En mulighed er, at præmierne i de eksisterende forsikringsordninger omlægges, så de i højere grad afspejler erstatningerne, der udbetales til den enkelte arbejdsgivers medarbejdere, uden at øge de samlede udgifter for arbejdsgiverne

18) Arbejdsgiverne skal tegne en lovpligtig forsikring mod udgifter til erhvervs sygdomme i den statslige Arbejdsmarkedets Erhvervs sygdomssikring (AES) og tegne forsikring mod udgifter til arbejdsulykker i private forsikringsselskaber (staten og nogle kommuner er selvforsikrede).

under et.¹⁹ I dag beregnes præmierne i Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring med udgangspunkt i de samlede erstatninger på brancheniveau. Det indebærer, at den enkelte arbejdsgiver kun har et begrænset incitament til at mindske udbetalingerne fra ordningen.

**... hæve
arbejdsgiveres
medfinansiering ...**

En anden mulighed er at pålægge arbejdsgiverne at forsikre sig mod en større andel af de samfundsøkonomiske udgifter i forbindelse med arbejdsskader, der i dag dækkes af det offentlige, herunder udgifter til sygedagpenge og førtidspension. Forsikringspræmierne kan udmåles efter udbetalingerne i den enkelte branche eller til arbejdsgiverens medarbejdere.

**... eller højere
bøder**

En tredje mulighed er at hæve bøderne ved overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne og skærpe kontrollen af arbejdsgiverne.

**Arbejdsmarkeds-
politiske hensyn**

Der er imidlertid en række hensyn, som indebærer, at arbejdsgiverne ikke bør pålægges de fulde samfundsøkonomiske omkostninger, og at aktuarmæssigt korrekt beregnede præmier kan være problematiske. Det skyldes, at arbejdsgiverne kan blive mere tilbageholdende med at ansætte personer, der har højere sandsynlighed for arbejdsskade, og kan have incitament til at afskedige ældre medarbejdere med højere risiko for nedslidning, hvis forsikringspræmierne fastsættes, så der sker en direkte kobling mellem præmien og udgifterne til den enkelte arbejdsgivers medarbejdere. Endvidere kan det i nogle tilfælde være vanskeligt at afgøre, om det er den nuværende arbejdsgiver, der primært har forårsaget arbejdsskaden, ligesom lønmodtageren kan have et medansvar for hændelsen. Denne type problemer må afvejes over for ønsket om et bedre arbejdsmiljø.

19) Et lignende system er indført i Holland, hvor arbejdsgiverne siden 1998 har betalt en andel af udgifterne til den hollandske førtidspension – der kan betragtes som en udvidet sygedagpengeordning – svarende til antallet af tidligere medarbejdere, der modtager indkomsterstatning fra ordningen. Tilgangen til den hollandske førtidspension blev reduceret med 15 pct. efter indførelsen af systemet i 1998, jf. Koning (2004). Den hollandske ordning er dog blevet kritiseret fra bl.a. arbejdsgiverside i takt med stigende præmier som følge af indfasning af ordningen. Mindre arbejdsgivere er fra 2003 friholdt for bidrag til ordningen.

Litteraturliste

Ankestyrelsen (2003): *Sociale Danmarkskort: Kommuner og amters indsats for mennesker med handicap*. København.

Ankestyrelsen (2003): Førtidspensioner: Årsstatistik 2002. København.

Ankestyrelsen (2004): Førtidspensioner: Årsstatistik 2003. København.

Ankestyrelsen (2005): Førtidspensioner: Kvartalsstatistik 2004:4. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *På kanten af arbejdsmarkedet – en analyse af de svageste grupper på arbejdsmarkedet*. København.

Autor, D.H. and M.G. Duggan (2003): The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment. *Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), pp. 157-205.

Barmby, T.A., M.G. Ercolani and J.G. Treble (2002): Sickness Absence: An International Comparison. *Economic Journal*, 112 (June), pp. F315-F331.

Bergendorff, S., S. Berggren, M.C. Birman, K. Nyberg, E. Palmer, P.S. Thoursie och J. Söderberg (2002): Svensk sjukfrånvaro i ett europeiskt perspektiv. I: Finansdepartementet (2002): *Den svenska sjukan*. Regeringen, Stockholm.

Bengtsson, S. (red.) (2004): *Kommunestørrelsens betydning. Resultater af analyser for Strukturkommissionen*. Socialforskningsinstituttet 04:01.

Black, D., K. Daniel and S. Sanders (2002): The Impact of Economic Conditions on Participation in Disability Programs: Evidence from the Coal Boom and Bust. *American Economic Review*, 92 (1), pp. 27-50.

Campolitetti, M. (2004): Disability Insurance Benefits and Labor Supply: Some Additional Evidence. *Journal of Labor Economics*, 22 (4), pp. 863-89.

Dansk Arbejdsgiverforening (1998): *Arbejdsmarkedsrapport 1998*. København.

Dansk Arbejdsgiverforening (2002): *Arbejdsmarkedsrapport 2002*. København.

Filges, T. og J. Høgelund (2003): Begrænsning af sygefravær og sikring af de sygemeldtes arbejdsmarkedstilknøytning. Resultater fra en survey blandt langvarigt sygemeldte. SFI Arbejdsrapport nr. 02:2003. Socialforskningsintitutttet, København.

Finansministeriet (2000): *Finansredegørelse 2000*. København.

Finansministeriet (2002): *Finansredegørelse 2002*. København.

Finansministeriet (2003): *Budgetredegørelse 2003*. København.

Finansministeriet (2004): *Økonomisk Redegørelse. December 2004*. København.

Gruber, J. (2000): Disability Insurance Benefits and Labor Supply. *Journal of Political Economy*, 108 (6), pp. 1162-1183.

Hohnen, P. (2000): *Fleksjob. En vej til et rummeligere arbejdsmarked?* Socialforskningsintitutttet 00:18. København.

Johansson, P. and M. Palme (2004): Moral Hazard and Sickness Insurance: Empirical Evidence from a Sickness Insurance Reform in Sweden. IFAU Working Paper No. 2004:10. Uppsala. www.ifau.se

Koning, P. (2004): Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands. CPB Working Paper No. 37. Centraal Planbureau, The Hague. <http://www.cpb.nl/nl/pub/discussie/>

Plovsing (2004): *Velfærdsstat og socialpolitik*. Handelshøjskolens Forlag, København.

OECD (2004): *Employment Outlook 2004*. Paris.

OECD (2005): *Economic Survey. Denmark*. Paris.

Rasmussen, M. (2004): Economic Incentives and Individual's Choice between Welfare Programmes and Work in Denmark. SFI Working Paper No. 07:2004. Socialforskningsinstituttet, København.

Regeringen (1997): *Indkomstoverførsler – Færre på passiv forsørgelse. Dokumentation*. København.

Regeringen (2003): *Analyse af det danske sygefravær*. København.

KAPITEL IV

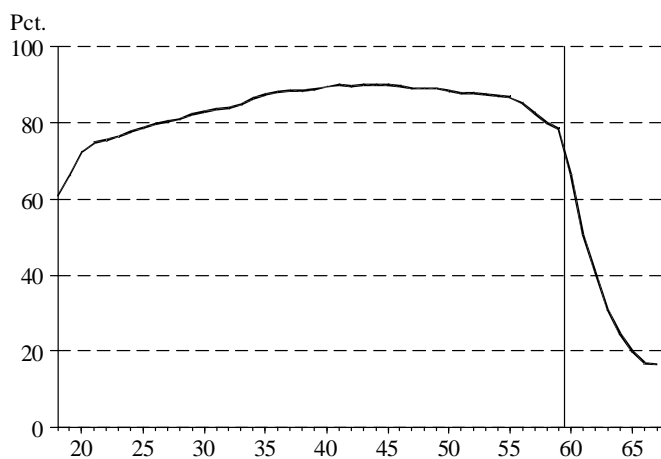
EFTERLØN

IV.1 Indledning

Erhvervs- frekvensen lav for ældre grupper på arbejdsmarkedet

I Danmark er erhvervsfrekvensen høj for de fleste aldersgrupper. Den generelt høje erhvervsfrekvens kan gøre det vanskeligt at øge arbejdsudbuddet yderligere, men der er dog aldersgrupper, hvor erhvervsfrekvenserne er meget lave. Det drejer sig hovedsageligt om de ældre grupper lige under den formelle pensionsalder på 65 år, dvs. personer mellem 60 og 64 år og i mindre grad også for de 55-59-årige, jf. figur IV.1.

Figur IV.1 Aldersfordelte erhvervsfrekvenser



Anm.: Den lodrette linje angiver efterlønsalderen. Tallene er fra 2003.

Kilde: ADAM's befolkningsregnskab, jf. Kristensen (2003a og 2003b), og egne beregninger.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

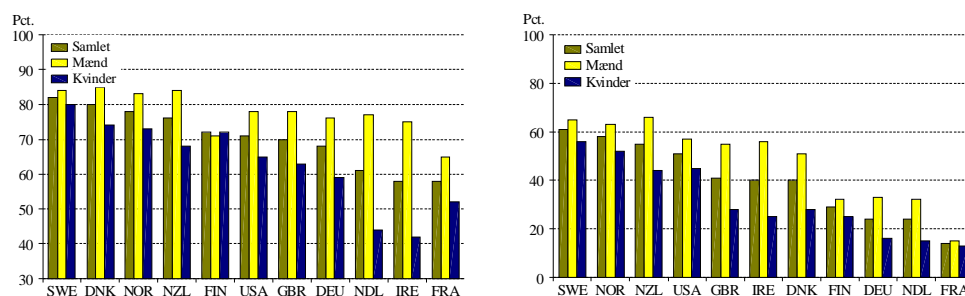
Faldet i erhvervsfrekvensen for 60-64-årige skyldes efterløn

Det store fald i erhvervsfrekvenserne for de ældre omkring de 60 år hænger hovedsageligt sammen med muligheden for at overgå til efterløn. Sammenlignes erhvervsfrekvenserne for de 55-59-årige og de 60-64-årige i 2003, kan stort set hele forskellen henføres til andelen af de 60-64-årige, der er på efterløn. Med andre ord: Andelen af 60-64-årige, der enten er erhvervsaktive eller er på efterløn, er stort set lig med andelen af 55-59-årige, der er erhvervsaktive. I en international sammenhæng er erhvervsfrekvensen blandt 55-59-årige høj i Danmark, mens den blandt 60-64-årige er tættere på gennemsnittet, jf. figur IV.2a og IV.2b.

Efterlønnen skulle omfordele arbejdet

Efterlønsordningen blev indført i 1979. Formålet med ordningen var hovedsageligt at "omfordele arbejdet" ved at give plads til yngre arbejdsløse og derudover at give ældre nedslidte arbejdere mulighed for at trække sig tidligt ud af arbejdsmarkedet. Efterlønnen er således ikke en social ordning målrettet mod de svageste i samfundet, men et arbejdsmarkedspolitisk tiltag. Dette er i overensstemmelse med fordelingsberegningerne i kapitel II, hvor det ses, at efterlønsordningen er en af de mindst omfordelende overførsler – både i det enkelte år og set over det samlede livsforløb.

Figur IV.2a Erhvervsfrekvens, 55-59 år Figur IV.2b Erhvervsfrekvens, 60-64 år



Anm.: DNK – Danmark, DEU – Tyskland, FIN – Finland, FRA – Frankrig, GBR – Storbritannien, IRE – Irland, NDL – Holland, NZL – New Zealand, USA – USA. De viste data er fra 2003.

Kilde: OECD (2004).

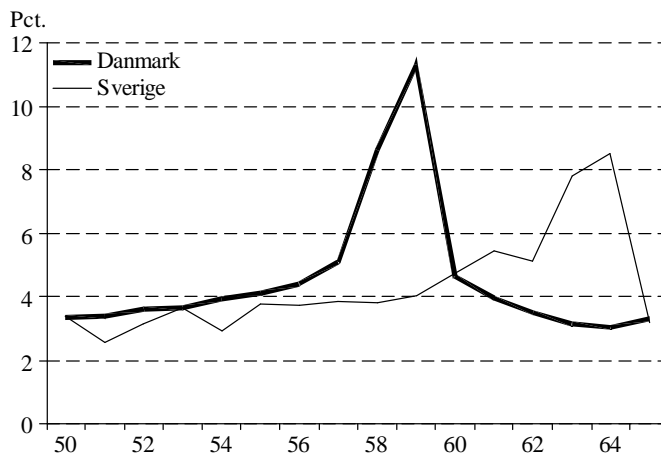
**180.000
efterlønsmodtagere**

Efterlønnen er populær, og antallet af personer på efterløn har været støt stigende siden indførelsen af ordningen. I 2004 modtog ca. 180.000 personer efterløn, hvilket rundt regnet er en tredobling siden 1981. Den offentlige brutto-udgift til ordningen var i 2004 ca. 25 mia. kr. Dette svarer til 1,8 pct. af BNP eller ca. halvdelen af udgifterne til folkeskolen.

**Efterlønsordningen
påvirker
ledigheden blandt
58- og 59-årige**

Eksistensen af efterlønnen har også betydning for dem lige under 60 år. En indirekte følge af muligheden for at overgå til efterløn kan aflæses i en merledighed blandt 58- og 59-årige i Danmark, jf. figur IV.3. I Sverige er der ikke en efterlønsordning, og den normale pensionsalder er 65 år. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at en merledighed af næsten samme størrelsesorden som for de danske 58- og 59-årige ses blandt de svenske 63- og 64-årige. Dette er en klar indikation af, at mulighed for tilbagetrækning fra et vist alderstrin øger ledigheden for alderstrinene lige under.

Figur IV.3 Aldersfordelt ledighed i Danmark og Sverige



Anm.: Ledigheden i Danmark er gennemsnittet af årene 2000-03 baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Ledigheden i Sverige er gennemsnittet for årene 2001-04 baseret på Eurostat Labour Force Survey.

Kilde: Velfærdskommissionen (2005).

Den høje ledighed kort før tilbagetrækning har flere forklaringer

Den markante merledighed for alderstrinene lige under tilbagetrækningsalderen kan have flere forklaringer. For det første kan arbejdsgivere være mindre tilbøjelige til at ansætte en medarbejder, som med en vis sandsynlighed trækker sig tilbage inden for få år. For det andet kan søgeaktiviteten blandt ledige, der kun skal vente kort tid for at kunne trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, være mindre. Dette forhold forstærkes uden tvivl af, at der er regler om udvidet dagpenget for ledige over 55 år, således at de kan forblive på dagpenge, indtil de når efterlønsalderen, selv hvis dagpengeperioden udløber.¹ Endelig kan forventningen om tilbagetrækning inden for kort tid begrænse efteruddannelse for ældre medarbejdere, hvilket forringer deres arbejdsforhold og reducerer deres produktivitet. Begge dele kan føre til øget ledighed.

Behov for yderligere reformer

Der er gennemført flere reformer af efterlønnen, dels for at målrette ordningen mod personer med et langt arbejdsliv bag sig, dels for at tilskynde til at udskyde overgangen til ordningen til senere end det 60. år. Givet det betydelige antal personer på efterløn, kan der imidlertid være behov for yderligere reformer af ordningen, hvis det skal lykkes at øge deltagelsen på arbejdsmarkedet for de ældre aldersgrupper. Dertil kommer, at ordningens eksistens, som nævnt, påvirker arbejdsmarkedet for aldersgrupperne lige før efterlønsalderen i en uhensigtsmæssig retning.

Oversigt

Et indledende overblik over den historiske udvikling i ordningen gives i afsnit IV.2. Efterlønsmodtagerne beskrives i afsnit IV.3, hvor faktorer, der påvirker tilgangen til ordningen, også undersøges. Afsnit IV.4. giver et tilbageblik på overgangsydelsens historie og diskuterer forholdet mellem efterløn og førtidspension. I afsnit IV.5 ses på effekten af efterlønsreformen, og i afsnit IV.6 undersøges effekten af forskellige yderligere reformmuligheder. Afsnit IV.7 indeholder policyanbefalinger.

1) Derudover kan der fraviges fra aktiveringsreglerne for 58- og 59-årige, jf. Beskæftigelsesministeriet (2002).

IV.2 Historisk overblik og aktuelle regler

Efterløn skulle omfordele arbejdet og give nedslidte mulighed for tidlig tilbagetrækning

Efterlønsordningen blev indført i 1979 med følgende formålsforklaring: "Efterlønsordningen skal primært ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse. Samtidigt vil efterlønsordningen få stor betydning for nedslidte arbejdstagere, der gennem en årrække har været beskæftiget ved særligt fysisk og psykisk krævende arbejde. Denne gruppe får nu mulighed for at forlade arbejdsstyrken nogle år før pensionsalderen uden at skulle opleve en meget stor indtægtsnedgang som i dag."²

Antallet af efterlønsmodtagere har været stigende siden ordningens indførelse

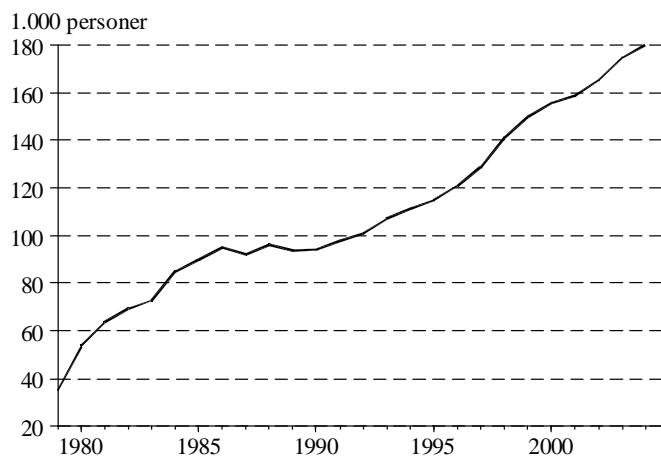
Ordnningen var dengang rettet mod 60-66-årige medlemmer af arbejdsløsheds-kasser. Allerede i 1979 overgik omkring 40.000 personer til efterløn, hvilket var ca. det dobbelte af, hvad der var ventet, og antallet af efterlønsmodtagere har siden været støt stigende og er i 2004 nået op på ca. 180.000 helårspersoner, jf. figur IV.4.³

Erhvervsfrekvensen er faldet som følge af efterlønsordningen

Samtidigt med stigningen i antallet af efterlønsmodtagere er erhvervsfrekvensen for de 60-64-årige faldet fra omkring 55 pct. til omkring 35 pct. mellem 1979 og 1999, jf. figur IV.5. Efter 1999 er tendensen tilsyneladende vendt, idet erhvervsfrekvensen er steget lidt. Fra 1979 til 1980 var faldet særligt kraftigt blandt mænd mellem 60 og 64 år, idet erhvervsfrekvensen faldt med knap 20 pct.point. Erhvervsfrekvensen for kvinder mellem 60 og 64 år faldt ikke på samme markante måde mellem 1979 og 1980. Det bemærkes i øvrigt, at den underliggende stigning i kvinders erhvervsfrekvens i perioden, som i figuren fremgår for de 45-49-årige, ikke genfindes for de 60-64-årige.

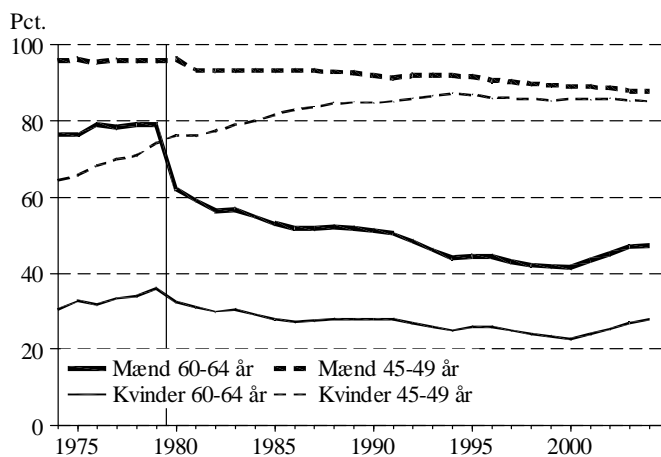
- 2) Jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L.31, fremsat den 10. oktober 1978.
- 3) Bemærkningerne til lovforslaget ansløgte antallet af efterlønsmodtagere til at være 17.000 i 1979, 22.000 i 1980 og 27.000 i 1981.

Figur IV.4 Efterlønsmodtagere



Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken*.

Figur IV.5 Erhvervsfrekvenser opdelt på køn og udvalgte aldersgrupper



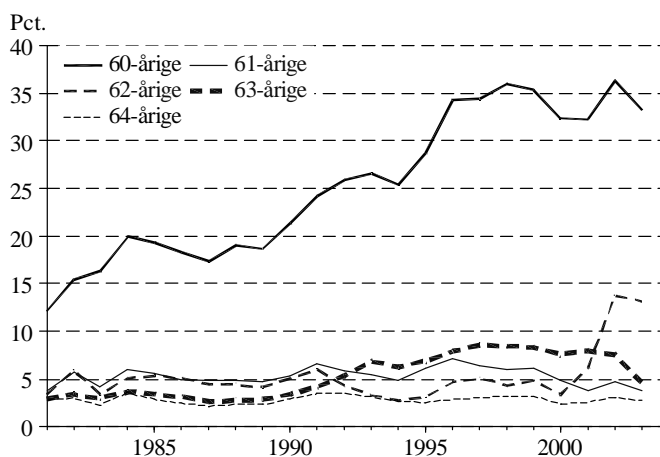
Anm.: Den lodrette streg markerer introduktionen af efterlønsordningen i 1979. Data er ikke fuldt sammenlignelige før og efter 1980 som følge af ændringer i Danmarks Statistiks opgørelsesmetode.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk årbog* diverse årgange og *Statistikbanken*.

Stigningen i antallet af efterlønnere skyldes stigning i tilgangsfrekvenserne

Andelen af 60-66-årige på efterløn har været stigende siden 1979 og udgjorde i 2003 omkring 45 pct. Frem til midten af 1990'erne har demografien, dvs. udviklingen i antallet af 60-66-årige, bidraget til at begrænse antallet af efterlønsmodtagere, men fra slutningen af 1990'erne har befolkningsudviklingen trukket i retning af at øge tilgangen til efterlønnen. Væksten i antallet af efterlønsmodtagere er primært drevet af en stadigt højere andel af de 60-årige, der trækker sig tilbage på efterløn, jf. figur IV.6. Fra 1981 til 2003 er tilgangsfrekvenserne for de 60-årige omtrent tredoblet.

Figur IV.6 Andel af 60-64-årige, der overgår til efterløn



Anm.: Procent af befolkningsgruppen.

Kilde: Arbejdsdirektoratet, diverse materiale, Danmarks Statistik, *Statistikbanken* og egne beregninger.

Væksten i andelen af befolkningen, der overgår til efterløn, kan delvist forklares ved, at der er en stigning i antallet af efterlønsberettigede herunder blandt andet flere kvinder på arbejdsmarkedet. Men der er også en kraftig stigning i andelen af efterlønsberettigede, der benytter ordningen. Den markante stigning i antallet af efterlønsmodtagere har i flere omgange resulteret i reformer, der skulle begrænse brugen af ordningen.

Regler for efterløn

Flere ændringer af regelsættet

Siden efterlønsordningen blev indført i 1979, er der flere gange ændret i ordningen, jf. tabel IV.1. Ændringerne har for det første sigtet på at begrænse efterlønsberettigelse til personer med lang forudgående arbejdsmarkedsdeltagelse ved at øge kravet til længden af medlemskab af arbejdsløshedskasse (herefter betegnet a-kassekrav), og har for det andet øget tilskyndelsen til at udskyde overgangen til efterløn til senere end det 60. år. I 1992 fordobledes den krævede længde af a-kasemedlemskab således fra 10 til 20 år, og "63-årsreglen" blev indført, hvilket gjorde det mere attraktivt at udskyde overgangen til efterløn til det 63. år.

Efterlønsreformen i 1999 ændrede flere aspekter af ordningen

Den seneste ændring i ordningen er efterlønsreformen, som trådte i kraft i 1999. Hovedsigtet med reformen var fortsat at begrænse antallet af efterlønsberettigede og at øge tilskyndelsen til at udskyde overgangen til ordningen. Det skete via tiltag, der

- skærpede kravet til forudgående a-kasemedlemskab og øgede egenbetalingen,
- gjorde den tidsmæssige profil i efterlønsydelsen mere afhængig af overgangstidspunktet,
- skærpede modregningen for pensionsopsparing,
- gjorde det mere attraktivt at forblive i beskæftigelse samtidigt med modtagelse af efterløn.

Samtidigt med disse ændringer i efterlønnen blev folkepensionsalderen nedsat fra 67 til 65 år.

Tabel IV.1 Ændringer i efterlønsordningen

1979	Efterløn indføres for 60-66-årige a-kassemedlemmer
1980	Forøgelse af a-kassekrav fra 5 år af de sidste 10 år til 10 år af de sidste 15 år
1987	Afskaffelse af 70 pct. sats, der tidligere gjaldt efter 4½ år på efterløn
1992	Forøgelse af a-kassekrav til 20 år af de sidste 25 år. 63-årsregel indføres
1999	Forøgelse af a-kassekrav til 25 år af de sidste 30 år samt indførelse af efterlønsbidrag. Ændret ydelsesprofil (jf. 2-årsreglen) og skattefri præmie ved ekstra arbejdsindsats. Derudover øget pensionsmodregning og forbedret mulighed for at arbejde ved siden af efterlønnen (jf. "den fleksible efterløn"). Samtidig nedsættelse af folkepensionsalder fra 67 til 65 år

Anm.: A-kassekrav er kravet til længden af forudgående medlemskab i arbejdsløshedskasse.

Kilde: Finansministeriet (1997), Forsikringsoplysningen (2004), Plovning (2000).

Forøget krav til længden af a-kassemedlemskab

For at være berettiget til efterløn skal man nu i 25 af 30 år både have været medlem af en arbejdsløshedskasse og have betalt efterlønsbidrag. Der er overgangsordninger for alle, der var over 35 år i 1999, således at de ved at opfylde kravene fra før reformen og betale efterlønsbidrag, indtil de bliver 60 år, kan opnå efterlønsberettigelse. Når man opnår efterlønsberettigelse, typisk som 60-årig, modtager man et efterlønsbevis. Efterlønsbidraget var tidligere en del af betalingen til arbejdsløshedsforsikring, men blev i 1999 skilt eksplicit ud. Forsikringsbidraget blev samtidigt reduceret, men det samlede bidrag (forsikringsbidrag plus efterlønsbidrag) steg.⁴

Ydelsesprofil ændret

Grundydelsen for efterløn er på 91 pct. af dagpengesatsen i hele efterlønsperioden. Før reformen i 1999 var efterlønsydelsen 100 pct. af dagpengene i de første 2½ år på efterløn, hvorefter den faldt til 82 pct.

4) I 1998 var den samlede årlige betaling 7,24 gange dagpengesatsen, mens den i 1999 steg til 10, i 2000 til 12, og den var planlagt til at stige til 13 i 2001. Forsikringsdelen udgjorde fast 6 gange dagpengesatsen, således at det var efterlønsbidraget, der steg op til 7. Ved Finansloven 2001 blev forsikringsbidraget nedsat til 4,8 gange dagpengesatsen, og det samlede bidrag har siden 2001 været 11,8.

**2-årsreglen giver
fordele ved at
udskyde overgang**

Tilskyndelsen til at udskyde tilbagetrækningen hænger hovedsageligt sammen med den såkaldte 2-årsregel. For at opfylde 2-årsreglen skal man mindst arbejde, hvad der svarer til to årsværk efter modtagelsen af efterlønsbeviset.⁵ Da man normalt modtager efterlønsbeviset som 60-årig, vil man typisk opfylde 2-årsreglen som 62-årig. Ved opfyldelse af 2-årsreglen opnås visse økonomiske fordele ved overgang til efterløn:

- Højere ydelse, dvs. 100 pct. af dagpengesatsen i stedet for 91 pct.
- Mulighed for at optjene en skattefri præmie.
- Lempeligere modregning for pensionsopsparing i ydelsen

**Ændret syn på
tidlig
tilbagetrækning**

Ændringen i efterlønsydelsen, der betød, at den øges ved senere tilbagetrækning, er et udtryk for, at synet på tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er skiftet siden 1979. Da efterlønnen blev introduceret, var begrundelsen for den høje startydelse, at den øgede det økonomiske incitament til at gå på efterløn frem for at blive i arbejdsstyrken.⁶ Ændringerne i 1999 søger derimod at øge det økonomiske incitament til at blive i arbejdsstyrken.

**Skattefri præmie
optjenes ved
yderligere
arbejdsindsats**

Forbliver den efterlønsberettigede i beskæftigelse efter opfyldelsen af 2-årsreglen, præmieres vedkommende med en skattefri udbetaling ved det 65. år. For hvert ekstra kvartal, der arbejdes, optjenes en "præmieportion" på godt 10.000 kr.⁷

**Skærpet
modregning for
pensioner**

Reformen i 1999 skærpede desuden modregningen for pensioner i efterlønsydelsen. Efterlønsmodtagere, der ikke opfylder 2-årsreglen, vil få modregnet alle skattepligtige pen-

- 5) To årsværk svarer til 3.120 timer for en fuldtidsforsikret.
- 6) Lovforslag nr. 31 af 10. oktober 1978. "For at sikre at ledige, der ikke længere ønsker at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, ikke af økonomiske grunde undlader at overgå til efterløn, bør efterlønnen ved medlemmets indtræden i ordningen principielt være af samme størrelse som medlemmets individuelle dagpengesats."
- 7) Antallet af kvartaler opgøres på basis af antallet af udførte arbejdstimer, så en arbejdsindsats samtidigt med modtagelse af efterlønsydelsen kan også præmieres.

sioner i efterlønsydelsen, uanset om de udbetales eller ej, og uanset hvilken form de antager. Modregningen udgør ca. 3 pct. af indestående på kapitalpensioner og 50 pct. af de mulige udbetalinger fra årlige pensioner (livrenter eller ratepensioner), uanset om de udbetales i efterlønsperioden eller ej.⁸

Efterlønsydelsen kan bortfalde ved meget store pensionsopsparinger

Modregningsreglerne indebærer, at efterlønsydelsen reduceres, og ved store opsparinger kan ydelsen reduceres til 0 kr. En kapitalpension på 5,4 millioner kr. eller en livrente på 310.000 kr. årligt vil hver især reducere efterlønsydelsen til 0 kr.

Efter opfyldelse af 2-årsreglen er modregningen lempeligere

For efterlønsmodtagere, der opfylder 2-årsreglen, er modregningsreglerne lempeligere, idet der kun modregnes for de arbejdsrelaterede rate- og livspensioner, som udbetales samtidigt med modtagelse af efterløn. Modregningen udgør 55 pct. af den udbetalte pension. For personer med relativt store pensionsopsparinger er der derfor et betydeligt incitament til at udskyde tilbagetrækningen til efter opfyldelsen af 2-årsreglen. Dette incitament vil øges med opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne.

I 2004 havde 41 pct. af efterløunnerne pensionsmodregning

Den gennemsnitlige efterlønsmodtager fik i 1. halvår 2004 reduceret efterlønsydelsen med 9 pct. som følge af pensionsmodregning, jf. Arbejdsdirektoratet (2004a). Andelen af efterlønsmodtagere med et pensionsfradrag var 41 pct., men andelen varierede betydeligt mellem arbejdsløshedskasser. F.eks. havde 96 pct. af efterlønsmodtagerne i folkeskolelærernes a-kasse et pensionsfradrag i efterlønnen, mens kun 13 pct. af pædagogmedhjælperne havde et fradrag. Som følge af 2-årsreglen varierede andelen med pensionsfradrag også med tilgangsalderen. 45 pct. af de, der tilgik før de fyldte 62

8) For at undgå modregning ved meget små pensioner er der en bundgrænse for, hvornår modregningen begynder. Bundgrænsen gælder ikke ved løbende udbetalinger. Bundgrænsen var i 1999 30.000 kr. og blev som et led i indfasningen af reformen reduceret med 5.000 kr. årligt frem til 2003, hvor den var 10.000 1999-kr. Herefter er den fast (reguleres gennem satsreguleringen). Ved overgang til efterløn i 2005 er grænsen 11.700 kr., jf. Arbejdsdirektoratet (2004b).

år, havde et pensionsfradrag, mens andelen kun var 26 pct. for de, der tilgik efter de fyldte 62 år.

Mulighed for at arbejde samtidig med modtagelse af efterløn

Det er muligt at modtage efterløn og samtidig arbejde et ubegrænset antal timer, men alle arbejdstimer modregnes i efterlønnen time for time. Tidligere var det kun muligt at arbejde 200 timer årligt, der dog ikke blev modregnet i efterlønnen. Modregning af arbejdstimer sker efter en eventuel modregning af pensionsopsparinger, hvilket kan have betydning for, hvor meget der modregnes pr. time.

Modregning for arbejdstimer var gennemsnitlig 5 pct. i 2004

Den gennemsnitlige efterlønsmodtager fik i 1. halvår 2004 reduceret efterlønnen med ca. 5 pct. som følge af fradrag for arbejde, jf. Arbejdsdirektoratet (2004a). Andelen af efterlønsmodtagere, der fik modregnet arbejdstimer, varierede ligeledes mellem faggrupper, om end variationen var mindre end for pensionsmodregningen. F.eks. skete der en modregning for arbejdstimer for 49 pct. af efterlønsmodtagerne tilknyttet magistrernes arbejdsløshedskasse, mens der kun skete en modregning for 15 pct. af efterlønsmodtagerne fra forbundet af offentligt ansatte. Der var tendens til, at jo ældre efterlønsmodtagerne var ved tilgang til ordningen, jo større andel arbejdede ved siden af. Andelen, der arbejdede ved siden af efterlønnen var 23 og 29 pct. for de, der tilgik efterløn som henholdsvis 60- og 61-årige, mens den var 43 og 55 pct. for de, der tilgik som henholdsvis 62- og 63-årige.

Modregningsregler reducerer de offentlige udgifter til efterløn

Modregningsreglerne for pension og arbejdstimer bidrager til at reducere de offentlige udgifter pr. efterlønsmodtager. Derudover giver modregningsreglerne for pension et incitament til at udskyde overgangen til efterløn i 2 år. I boks IV.1 vises eksempler på, hvordan efterlønsydelsen beregnes ved modregning af pensionsopsparinger og arbejdstid.

Incitament til at udskyde overgang til efterløn

De nuværende regler for efterløn giver et klart økonomisk incitament til at udskyde overgangen til efterløn i to år. Samtidigt giver den skattefri præmie et incitament til at vente yderligere.

Regelændringerne har påvirket tilgangen til ordningen	Regelændringerne i 1992 og i 1999 havde til formål at give de efterlønsberettigede et økonomisk incitament til at udskyde overgangen til efterløn. At de forskellige regelændringer har haft en effekt, kan ses af de aldersfordelte tilgangsfrekvenser til efterløn, jf. figur IV.6.
63-årsreglen påvirkede tilgangen i 1992	63-årsreglen, som blev indført i 1992, gjorde det økonomisk fordelagtigt at udskyde overgangen til efterløn til 63 år. Effekten ses i figuren ved, at der omkring 1992 sker et fald i tilgangsfrekvenserne for 62-årige og en stigning for de 63-årige.
Reformen i 1999 har påvirket tidspunktet for overgang til efterløn	De ændringer i ordningen, der blev indført i forbindelse med reformen i 1999, kan også ses af udviklingen i de aldersspecifikke tilgangsfrekvenser. For det første sker der et mindre fald i tilgangsfrekvenserne for de 60- og 61-årige i 1999 og 2000, hvilket kan være en effekt af den reducerede efterlønsydelse og skærpede modregningsregler for disse aldersgrupper. For det andet stiger frekvensen for de 62-årige i 2001-02, og frekvensen for de 63-årige falder i 2003.
Samlet bestand af 64-årige på efterløn svagt stigende	Regelændringerne kan således umiddelbart siges at have påvirket, hvornår man går på efterløn inden for alderstrinene 60-63 år. Det er dog fortsat hovedsagelig 60-årige, der går på efterløn. Endvidere har den samlede andel af de 64-årige, der er på efterløn, været svagt stigende fra 50 til 53 pct. mellem 1999 og 2003.

Modregning for pensionsopsparring i efterlønsydelsen afhænger af, om man går på efterløn før eller efter opfyldelse af 2-årsreglen. Modregningen afhænger desuden af, om der er tale om kapitalpension, ratepension eller livrenter, om pensionen udbetales samtidigt med, at man modtager efterløn eller ej, samt om pensionen er oprettet som led i et ansættelsesforhold eller ej.

Hvis man overgår til efterløn, før 2-årsreglen er opfyldt, modregnes for alle pensionstyper uanset oprettelsesforhold, og uanset om de bliver udbetalt. Udskydes overgangen til efterløn, til efter 2-årsreglen er opfyldt, er det kun udbetalte arbejdsrelaterede ratepensioner og livrenter, som modregnes i efterlønsydelsen, jf. tabel A.

Tabel A. Pensionsmodregning før og efter opfyldelse af 2-årsreglen.

	Før 2-årsregel er opfyldt		Efter 2-årsregel er opfyldt	
	Arbejdsrelateret	Privat	Arbejdsrelateret	Privat
Kapitalpension	Ja	Ja	Nej	Nej
Ratepension/ livrente				
- ikke udbetalt	Ja	Ja	Nej	Nej
- udbetalt	Ja	Ja	Ja	Nej

Kilde: Forsikringsoplysningen (2004).

På næste side vises et eksempel på, hvordan efterlønsydelsen beregnes i 2005 for efterlønsmodtager Hansen. Hansen har 600.000 kr. i kapitalpension, 400.000 kr. i privat ratepension (begge opgjort da Hansen blev 60 år) og kan få 50.000 kr. i årlig arbejdsmarkedspension ved siden af efterlønsydelsen. Ved siden af sin efterløn arbejder Hansen 10 timer om ugen. Tabel B viser en beregning af efterlønsydelsen, hvis Hansen overgår til efterløn som 60-årig henholdsvis som 62-årig. Hansen vælger enten at få alle sine pensioner udbetalt eller ingen af dem. Det antages, at Hansen som 62-årig opfylder 2-årsreglen.

<i>Tabel B Beregning af efterlønsydelse i 2005</i>		----- Kr. -----			
a	Kapitalpension	600.000			
b	Privat ratepension	400.000			
c	Livrente pr. år	50.000			
d	Maksimal dagpengesats pr. år	170.040			
e	Bundfradrag for pensionsmodregning	11.700			
		Tilgang ved 60 år		Tilgang ved 62 år	
f	Basis efterløn pr år (0.91·d eller d)	154.700		170.040	
Udbetalte pensioner		Alle	Ingen	Alle	Ingen
Grundlag for pensionsmodregning I					
g	Kapitalpension (0.05·a eller 0)	30.000	30.000	0	0
h	Privat ratepension (0.05·b eller 0)	20.000	20.000	0	0
i	Ikke udbetalt arbejdsrelateret livrente (0.8·c eller 0)	•	40.000	•	0
j	Grundlag I (g+h+i-e)	38.300	78.300	0	0
k	Modregning i efterløn I (0.6·j)	22.980	46.980	0	0
Grundlag for pensionsmodregning II					
l	Udbetalt arbejdsrelateret livrente	50.000	•	50.000	•
m	Grundlag II (l)	50.000	0	50.000	0
n	Modregning (m·0.5 eller m·0.55)	25.000	0	27.500	0
o	Samlet pensionsmodregning (k+n)	47.980	46.980	27.500	0
p	Efterløn pr. år efter pension (f-o)	106.720	107.720	142.540	170.040
q	Efterløn pr. uge (p/52)	2.052	2.072	2.741	3.270
r	Timesats (q/37)	55	56	74	88
s	Modregning for 10 timer (r·10)	555	560	741	884
t	Efterløn pr. uge efter arbejdstid (q-s)	1.498	1.512	2.000	2.386
u	Endelig efterløn pr. år (t·52)	77.877	78.606	104.016	124.083
v	Samlet modregningspct. ((f-u)/f·100)	49,7	49,2	38,8	27,0

Kilde: Forsikringsoplysningen (2004), Arbejdsdirektoratet (2004b) og egne beregninger.

IV.3 Karakteristik af efterlønsmodtagerne

Flest kvinder på efterløn

I de første knap 20 år af ordningens eksistens var de fleste efterlønsmodtagere mænd, men efterhånden er kvinderne kommet i overtal. Det skyldes dels en kraftig stigning i antallet af kvinder, der årligt tilgår efterløn, dels at kvinder typisk overgår lidt tidligere end mænd og dermed er på ordningen i længere tid, jf. tabel IV.2, figur IV.7a og IV.7b.

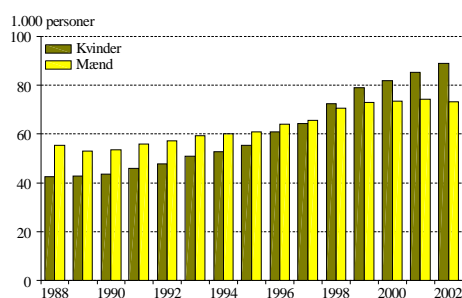
Tabel IV.2 Tilgang opdelt på alder og køn, 2003

	Kvinder	Mænd	I alt
60-61-årige	14.300	9.600	24.000
62-64-årige	4.600	6.700	11.300
65-66-årige	500	1.100	1.600
I alt	19.400	17.500	36.900

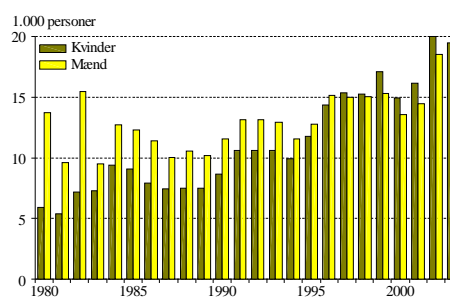
Anm.: Summen kan afvige fra totalerne som følge af afrunding.

Kilde: Arbejdsdirektoratet (2004c).

Figur IV.7a Efterlønsmodtagere



Figur IV.7b Tilgang til efterløn



Kilde: Registerdata og Arbejdsdirektoratet, diverse materiale.

Flere forklaringer på stigningen i kvinders tilgang

Stigningen i kvinders tilgang til efterløn kan have flere forklaringer. For det første en stigning i antallet af 60-66-årige kvinder, for det andet en højere erhvervsfrekvens for kvinder, for det tredje en større andel af erhvervsaktive kvinderne, der er berettigede til efterløn, og for det fjerde at andelen af efterlønsberettigede kvinder, der overgår til efterløn, er steget. En dekomponering af stigningen i antallet af kvinder, der overgår til efterløn, viser, at langt det meste af stigningen mellem 1980 og 2003 kan henføres til en stigning i antallet af efterlønsberettigede kvinder (her defineret som kvinder på arbejdsmarkedet, der er medlem af en arbejdsløshedskasse). Stigningen i antallet af efterlønsberettigede kvinder kan også dekomponeres, og det ses, at ca. halvdelen stammer fra en stigning i erhvervsfrekvensen, omkring 40 procent stammer fra flere forsikrede i arbejdsstyrken, og endelig stammer knap 10 pct. fra flere 60-66-årige.⁹

Flest overgår til efterløn fra beskæftigelse, men ledige har større overgangssandsynlighed

Mellem 60 og 70 pct. af personerne, der overgår til efterløn, kommer fra beskæftigelse. Der kommer dog 20-30 pct. fra ledighed, jf. figur IV.8. Andelen af ledige mellem 59 og 65 år, der overgik til efterløn mellem 2001 og 2002, var 38 pct. Til sammenligning var overgangssandsynligheden kun 16 pct. for beskæftigede.¹⁰ De ledige har siden 1995 gennemgående haft omkring dobbelt så stor overgangssandsynlighed som beskæftigede.

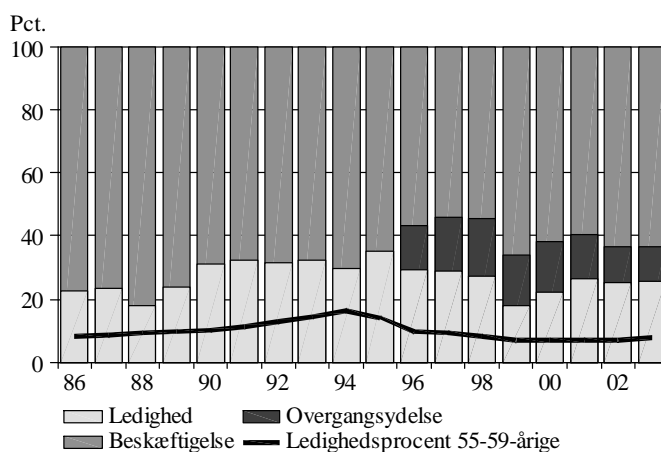
Uddannelsesfordelingen blandt efterlønsmodtagere følger fordelingen blandt alle 60-66-årige

Efterlønnernes uddannelsesmønster minder overraskende meget om den samlede befolkning mellem 60 og 66 år. Ufaglærte er repræsenteret i næsten samme grad blandt efterlønsmodtagere som i aldersgruppen 60-66-årige som helhed, mens personer med videregående uddannelser er lidt underrepræsenteret, og faglærte er lidt overrepræsenterede blandt efterlønsmodtagerne. Dette forhold mellem uddannelsesgrupper blandt efterlønsmodtagere og den samlede befolkning kan også ses historisk, jf. tabel IV.3.

9) Dekomponeringen er foretaget med udgangspunkt i udviklingen i erhvervsfrekvenser (samt overgangsydelse) og forsikringsfrekvenser blandt 55-59-årige kvinder. Udviklingen i andelen overføres herefter til de 60-66-årige.

10) Ledige er defineret ved at have en ledighedsgrad over 20 pct. i 2001.

Figur IV.8 Tilgang til efterløn opdelt efter arbejdsmarkedsstatus



Anm.: Ledighed er bestemt ved en ledighedsgrad over 20 pct. 9 uger inden overgang. Overgangsydelse er ikke udskilt før 1996, inden da var den en del af beskæftigede.

Kilde: Arbejdsdirektoratet, diverse materiale, og ADAM's befolkningsregnskab.

Tabel IV.3 Efterlønsmodtagere og alle 60-66-årige opdelt på uddannelser

	1989		1995		2002	
	Efterløn	Bef.	Efterløn	Bef.	Efterløn	Bef.
	----- Andel af gruppen, pct. -----					
Ufaglært	65	65	54	56	49	48
Faglært	29	25	37	31	40	35
Videregående	6	11	9	13	12	17
	----- 1.000 personer -----					
I alt	94	343	114	329	160	377

Anm.: Ufaglærte inkluderer personer med uoplyst uddannelse. Summen kan afvige fra 100 pct. på grund af afrunding.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Ni ud af ti efterlønnere ufaglærte eller faglærte

Generelt modsvares ændringerne i befolkningens uddannelsessammensætning af ændringer i efterlønsmodtagernes uddannelsessammensætning. Andelen af ufaglærte i både befolkningen og blandt efterlønnere er reduceret fra knap to tredjedele i 1989 til knap halvdelen i 2002. Samtidigt er andelen af faglærte og personer med videregående uddannelse steget både i befolkningen og blandt efterlønsmodtagerne. Ni ud af ti efterlønsmodtagere er fortsat enten ufaglærte eller faglærte.

Efterlønsmodtagere har næsten lige så godt helbred som erhvervsaktive 60-64-årige

Forskellige helbredsindikatorer tyder på, at efterlønsmodtagere som gruppe har næsten lige så godt helbred som de erhvervsaktive 60-64-årige. Andelen af efterlønsmodtagere, der modtog sygedagpenge, mens de var mellem 56 og 59 år, var omkring 25 pct., mens den tilsvarende andel blandt de erhvervsaktive var 20 pct. Omkring 75 pct. af efterlønsmodtagerne havde dermed ikke modtaget sygedagpenge de sidste 4 år, før de blev 60. Endvidere er sygedagpengegraden blandt de efterlønsmodtagere, der modtog sygedagpenge, blot et pct.point over graden blandt de erhvervsaktive, jf. tabel IV.4.

Tabel IV.4 Helbred blandt efterlønsmodtagere og erhvervsaktive 60-64 årige

	Efterløn		Erhvervsaktiv	
	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd
	----- Pct. af gruppen -----			
Andel med over 10 lægebesøg om året	23	17	16	13
Andel med sygedagpenge ^a	23	28	18	21
	----- Pct. -----			
Sygedagpengegrad ^b	5,8	6,2	5,0	5,2

a) Andel som modtog sygedagpenge i en periode, mens de var mellem 56 og 59 år.

b) Gennemsnit for de der modtog sygedagpenge. Beregnet som antal dage på sygedagpenge delt med antal dage i årene.

Anm.: Data for lægebesøg er fra 2002. Data for sygedagpenge gælder 60-64-årige i 2002.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Efterlønnere
besøger læger i
samme grad som
erhvervsaktive**

Antallet af besøg hos praktiserende læger viser også, at efterlønsmodtagerne er meget lig den erhvervsaktive del af befolkningen. Omkring 20 pct. af efterlønsmodtagerne gik til lægen over 10 gange i 2002, mens andelen blandt erhvervsaktive var ca. 15 pct. Til sammenligning var over 40 pct. af førtidspensionisterne til lægen over 10 gange. Knap 50 pct. af mandlige efterlønsmodtagere gik til lægen under 4 gange i 2002. En andel, der var godt 50 pct. blandt erhvervsaktive, men under 30 pct. for førtidspensionister. Samlet tyder dette på, at efterlønsmodtagere har lidt dårligere helbred end erhvervsaktive mellem 60 og 64 år, men at forskellene er beskedne. En mere detaljeret sammenligning af helbredsindikatorerne for efterlønsmodtagere og førtidspensionister ses i afsnit IV.4.

Faktorer der påvirker overgangen til efterløn

**Mange faktorer
kan påvirke
tilgangen**

I det foregående har der været fokuseret på enkelte faktorer som køn, ledighed, uddannelse og helbred i forhold til tilbøjeligheden til at overgå til efterløn. Der er mange andre faktorer, der kan have betydning for den enkeltes beslutning om at overgå til efterløn, herunder indkomst, formue, familie, arbejdsmarkedsstatus, branchetilknytning, osv. Derfor udføres en logistisk regression for at estimere betydningen af en del af disse faktorer samtidigt. Modellen tager udgangspunkt i en referencepersons karakteristika og beregner mersandsynligheden for overgang ved ændringer i et enkelt af referencepersonens karakteristika. I dette tilfælde er referencepersonen en 60-årig faglært mand, ansat i industrien, jf. anmærkning til tabel IV.5.

**Høj overgangs-
sandsynlighed
blandt kvinder,
faglærte og ledige**

Der er udført estimationer for overgangen til efterløn i perioden 2000-02. Estimationsresultaterne underbygger billedet fra tabellerne IV.2, IV.3 og IV.4. Kvinder har en højere sandsynlighed for at overgå til efterløn end mænd, og alle uddannelsesgrupper har enten lavere eller samme overgangssandsynlighed som faglærte. At ufaglærte ikke har en højere overgangssandsynlighed end faglærte kan forklares ved, at ufaglærte i mindre omfang er efterlønsberettigede. Dårligt helbred øger også overgangssandsynligheden. Ledighedsperioder øger overgangssandsynligheden markant. Eksempelvis øges referencepersonens overgangssandsynlighed fra 18 pct. til 40 pct., hvis han var ledig året inden.

Øvrige effekter

Det har en vis betydning, hvilken branche personerne primært har været tilknyttet de sidste 5 år, og ansatte i industrien (referencepersonens branche) har typisk en højere overgangssandsynlighed end ansatte i de øvrige brancher. Personer i parforhold, hvor partneren ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet, har en højere sandsynlighed for at overgå til efterløn, ligesom ansættelse i større virksomheder øger sandsynligheden for overgang.¹¹ Modsat har både en højere og lavere timeløn end referencepersonen en begrænsende effekt på overgangen. Det samme har deltidsbeskæftigelse og selvstændig virksomhed. Tabel IV.5 viser resultaterne af estimationerne.

Mønsteret for tilbagetrækning på alderstrin vil i den betragtede periode være en kombination af adfærden under regelsættet fra før reformen i 1999 og en eventuelt ændret adfærd efter reformen. I afsnit IV.5 udføres en mere grundig analyse af i hvor høj grad, der er sket et skift i tilbagetrækningsadfærden som følge af reformen i 1999.

Andre analyser af tilbagetrækningsadfærd

I Beskæftigelsesministeriet mfl. (2003) sammenstilles flere analyser af faktorer, der kan forklare tilbagetrækningen i Danmark.¹² Gennemgående vil dårligt helbred øge tilbagetrækningssandsynligheden, og det samme gør sig gældende for forudgående ledighed. Modsat mindsker høje indkomster tilbagetrækningen. Alle disse effekter genfindes i estimationen i tabel IV.5. Endvidere er der for de fleste analyser vedkommende en forskel på tilbagetrækningsadfærden mellem køn, hvor kvinder har en højere præference for at trække sig tilbage end mænd. Dette findes blandt andet at være tilfældet i Danø mfl. (1998, 2000 og 2004). Flere analyser finder, at mænd i højere grad end kvinder reagerer på

11) Beskæftigelsesministeriet mfl. (2003) og Christensen og Gupta (2000) præsenterer også en effekt af partnerens arbejdsmarkedsstatus.

12) De sammenstillede analyser er blandt andre Christensen og Gupta (2000), Danø mfl. (2002), Quade (2001) og udvalgets egen analyse.

Tabel IV.5 Sandsynligheden for at overgå til efterløn
i perioden 2000-02

	Mand	Kvinde ^{b)}
	----- Pct. -----	
Referenceperson ^{a)}	18	29
	--- Stigning i pct. ---	
61 år	-54	-50
62 år	-21	-38
63 år	(2)	-31
64 år	-23	-50
65 år	-42	-66
66 år	-65	-80
	Begge køn ^{c)}	
	--- Stigning i pct. ---	
Partner, som er i arbejdsstyrke	(-3)	
Partner, som ikke er i arbejdsstyrke	22	
Ejer	(-5)	
Ufaglært	(-2)	
Kort videregående uddannelse	-20	
Mellemlang videregående uddannelse	-32	
Lang videregående uddannelse	-57	
Landbrug	-30	
Bygge og anlæg	(-10)	
Energi	(-3)	
Handel	-16	
Transport	-16	
Finans og forsikring	-17	
Øvrige tjenesteydelser	-13	
Uoplyst	20	
Større provinsbyer ^{d)}	19	
Øvrige kommuner	22	
4 til 10 lægebesøg året før	11	
Over 11 lægebesøg året før	18	
Speciallægebesøg året før	(5)	
Sygedagpenge året før	42	

Tabel IV.5 fortsat

Ledig året før ^{e)}	125
Ledig 2 år før ^{e)}	28
Ledig 3 år før ^{e)}	(3)
Deltid	-39
Selvstændig	-56
Indvandrer fra et ikke vestligt land	-54
Indvandrer fra et vestligt land	-26
Pensionsindbetaling under 10.000 kr.	(-4)
Pensionsindbetaling over 25.000 kr.	14
Ansæt 1 år	-16
Ansæt 4-11 år	15
Ansæt over 12 år	20
Løn under 100 kr. / time	-27
Løn 100 - 125 kr. /time	(6)
Løn 150 -200 kr. /time	-16
Løn over 200 kr. /time	-39
Virksomhed 10-50 ansatte	19
Virksomhed 50-200 ansatte	31
Virksomhed over 200 ansatte	29
2001	7
2002	17

- a) Regressionen er foretaget med en referenceperson, der er 60 år, mand af dansk afstamning, enlig, faglært lønmodtager i industrien, bosat i Storkøbenhavn. Han er fuldtidsansat i en lille virksomhed med en timeløn på 125-150 kr., har været i sit nuværende job mellem 1 og 4 år og har ikke været ledig i tre år før overgangen til efterløn. Året før har han været til praktiserende læge under 4 gange, har ikke været til speciallæge og har ikke modtaget sygedagpenge.
- b) Overgangssandsynligheden for kvinden er den beregnede sandsynlighed for en kvinde, der bortset fra køn har alle referencepersonens karakteristika. Stigningen i pct. for alderstrinene 61-66 for kvinder er beregnet på baggrund af alderseffekten for mænd og et interaktionsled mellem kvinde og alderstrin.
- c) Ændringen i sandsynlighed beregnet i forhold til den mandlige referenceperson. Effekterne er estimeret med samme koefficient for begge køn.
- d) Større provinsbyer omfatter Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers.
- e) Ledighed er defineret ved en ledighedsgrad over 20 pct. i året.

Anm.: Parentes indikerer insignifikans på 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata, jf. boks III.3.

økonomiske incitamenter, jf. bl.a. Christensen og Gupta (2000) samt Bingley og Launot (2004). Analysen i Beskæftigelsesministeriet mfl. (2003) finder derimod ikke en forskel på køn, der ikke kan forklares ved de øvrige baggrundsfaktorer.

Ændringer på arbejdspladsen har betydning

I Det Økonomiske Råd (2003) udførtes en lignende analyse af faktorer, der påvirkede overgangen til efterløn i 2000. Ud over de fleste af baggrundsfaktorerne i tabel IV.5 indgik desuden ændringer i antallet af ansatte på den enkeltes ansættelsessted. Det blev bl.a. fundet, at sandsynligheden for at overgå til efterløn øgedes, hvis arbejdspladsen indskrænkede og faldt, hvis arbejdspladsen ekspanderede.

SFI's interviewundersøgelse af tilbagetrækning

Quaade (2001) præsenterer en interviewundersøgelse udført af SFI, hvor blandt andre godt 300 tilbagetrukne personer spørges om baggrunden for deres tilbagetrækning. Her angav godt 50 pct., at deres tilbagetrækning var frivillig, og godt 40 pct. betegnede den som ufrivillig. Beskæftigelsesministeriet mfl. (2003) beregner på baggrund af undersøgelsen, at ufrivillig tilbagetrækning skyldtes ydre faktorer i knap 30 pct. af tilfældene – hovedsageligt gennem firing og en følelse af at blive presset ud af arbejdsmarkedet, mens 70 pct. havde mere private årsager, heriblandt dårligt helbred og manglende evne til at klare arbejdet. Frivillig tilbagetrækning skyldtes i knap 90 pct. af besvarelserne private årsager, heraf halvdelen af ønsket om mere fritid eller af familiemæssige årsager.

Konjunkturafhængighed i tilgangen til efterløn

Størst konjunkteffekt for 60-åriges tilgang

Ledigheden har, som netop vist, stor betydning for tilgangen til efterløn. Ved konjunkturtilbageslag kan der derfor være en tendens til større tilgang til efterløn som følge af stigende ledighed. Analyser viser, at det især er tilgangen for de 60-årige, der er påvirket af øget ledighed, jf. boks IV.2. Det kan skyldes, at deres tilgang er påvirket af særreglerne for ledige over 55 år. Andelen af 60-årige i arbejdsstyrken, som overgår til efterløn, stiger med knap $\frac{3}{4}$ pct.point, når ledigheden stiger med 1 pct.point.

**Historisk
konjunktoreffekt**

Faldet i ledigheden mellem 1993 og 2002 på 7 pct.point har ifølge estimationen reduceret andelen af arbejdsstyrken, der overgår til efterløn som 60-årige, med knap 5 pct.point. Dette betyder, at konjunkturerne har bidraget til at begrænse nettotilgangen til efterløn med samlet ca. 10.000 personer mellem 1994 og 2002.

Også Pedersen (2004) har undersøgt konjunkturernes påvirkning af overgangen til efterløn. Han viser, at den samlede andel af 60-66-årige i arbejdsstyrken, der overgår til efterløn, stiger med 0,67 pct. point, hvis output gap falder med 1 pct. point.

**En stigende trend i
tilgangen**

Når konjunkturerne ikke fuldt ud ses i tilgangen til efterløn, er det blandt andet, fordi der også er en underliggende, stigende trend i tilgangen. Trenden kan være et udtryk for det stigende indkomstniveau i Danmark i perioden, som gør, at der bliver efterspurgt mere fritid. Alternativt kan trenden være en følge af en større andel af kvinder i arbejdsstyrken, da kvinder som tidligere vist har en højere tilbøjelighed end mænd til at overgå til efterløn. Trenden er signifikant i de estimerede ligninger for alle alderstrinene.

**Effekt af
efterlønsreform**

Endelig viser regressionen i boks IV.2, at efterlønsreformen i 1999 (og ændringerne i efterlønsreglerne i 1992) har haft en effekt på tilgangen til efterlønnen. Det fremgår, at efterlønsreformen har reduceret tilgangen til efterløn for de 60-, 61- og 63-årige, hvorimod tilgangen for de 62-årige er steget. I afsnit IV.5 diskuteres effekterne af efterlønsreformen i 1999 nærmere.

Udviklingen i tilgangsfrekvensen søges beskrevet ved en konjunktoreffekt, en underliggende trend, og påvirkningen fra reformerne i 1992 og 1999. Trenden er lineær og kan tages som et udtryk for en stigning i det generelle indkomstniveau, som øger efterspørgslen efter fritid. Ledighedsprocenten året før benyttes som konjunkturindikator. Tilgangen er differentieret på alderstrin, således at der estimeres en ligning for 60-årige, 61-årige osv. Der fokuseres på alderstrinene 60-63 år, da det primært er disse alderstrin, som overgår til efterløn, og da reformerne hovedsageligt har haft fokus på netop disse aldersgruppers incitament.

Den estimerede relation er givet som:

$$f_t^a = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot UL_t + \beta_1 \cdot D92 + \beta_2 \cdot D99 + \gamma \cdot trend$$

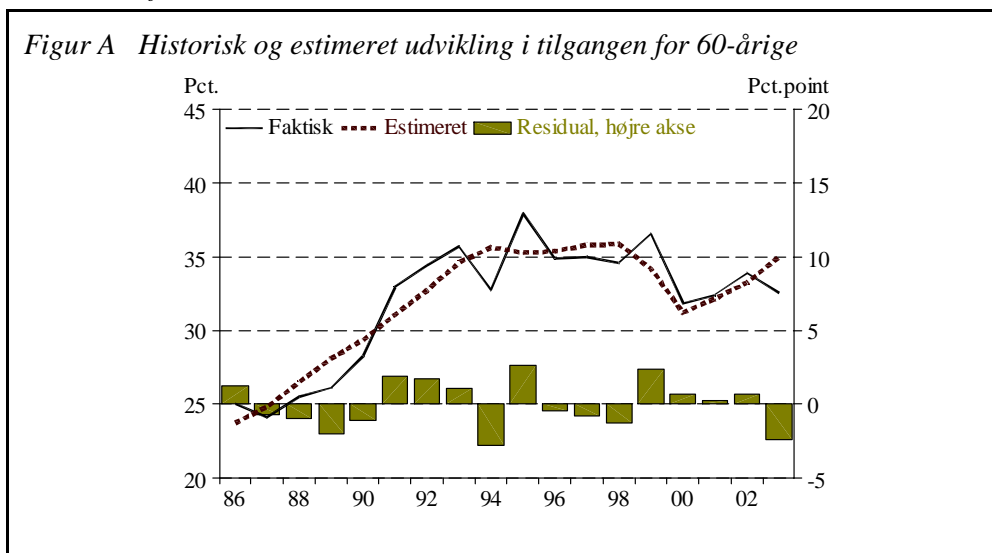
hvor f_t^a er tilgangsfrekvensen i pct. for alderstrin a til tid t beregnet på basis af arbejdsstyrken for $a-1$ til tid $t-1$. UL_t er ledighedsprocenten og $D92$ og $D99$ er dummyer, som skal fange reformerne i 1992 og 1999. $D99$ varierer mellem alderstrinene, da reformen i 1999 kan have effekt for de 60-årige fra medio 1999, men først fra medio 2000 for de 61-årige, osv.

Overordnet sandsynliggør estimationerne, at det er de 60-åriges efterlønstilgang, der er mest konjunkturfølsom, jf. tabel A. Koefficienten til ledigheden er ikke signifikant for de 61-åriges, 62-åriges og 63-åriges tilgang. Efterlønsreformen fra 1999 påvirker tilgangen for alle alderstrin, og indførelsen af 63 årsreglen i 1992 har en effekt på tilgangen for de 62-årige og 63-årige. En lineær trend er signifikant for alle alderstrin.

Tabel A Aldersafhængig betinget tilgangsfrekvens baseret på arbejdsstyrken året før

	60-årige	61-årige	62-årige	63-årige
Ledighedsprocent	0,73 **	-	-	-
1999 reform	-5,92 **	-4,91 **	15,70 **	-13,5 **
1992 reform	-	-	-3,58 **	6,76 **
Lineær trend	1,08 **	0,20 **	0,30 *	0,73 **
\bar{R}^2	0,84	0,68	0,93	0,97

Anm.: Estimeret på perioden 1986-2003. Ligningerne er estimeret med en konstant. ** indikerer, at koefficienten er signifikant på 5. pct. signifikansniveau, * signifikant på 10 pct. signifikansniveau. – henviser til at variabelen ikke var signifikant, og derfor er udeladt af den endelige estimation. Det bemærkes, at ligningerne statistisk ikke er fuldt velspecificerede, hvilket blandt andet viser sig ved autokorrelation i restleddene. Dette betyder blandt andet, at signifikansen af koefficienterne kan være fejlbehæftede.



IV.4 Samspillet mellem efterløn, overgangsydelse og førtidspension

Overgangsydelsen som illustration

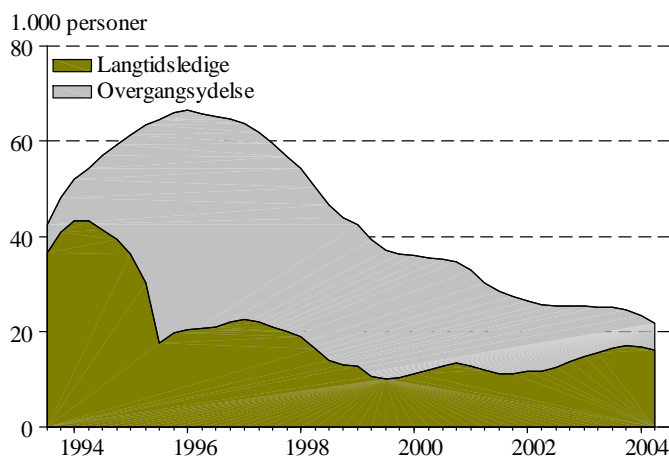
Introduktionen og afskaffelsen af overgangsydelsen i midten af 1990'erne kan illustrere effekterne af muligheden for førtidig tilbagetrækning. Ordningen blev indført for at trække langtidsledige ud af arbejdsstyrken i en periode med svær konjunkturedgang. Dette er et lidt andet formål end ideen bag efterlønnen, hvor beskæftigede ældre blev tilskyndet til at forlade arbejdsmarkedet for at give plads til yngre. I begge tilfælde er ordningerne imidlertid indført for at bekæmpe en høj konjunkturledighed med tiltag, der skulle begrænse arbejdsstyrken.

Overgangsydelsen kort

Overgangsydelsen blev indført i 1992 for de 55-59-årige langtidsledige og blev indledningsvist tildelt efter relativt restriktive regler. I 1994 blev ordningen udvidet til også at omfatte de 50-54-årige langtidsledige. I 1995 blev det annonceret, at tilgangen til ordningen ville blive lukket fra og med 1. januar 1996, idet de, der fyldte 50 år i løbet af foråret 1996, dog fik mulighed for at overgå til overgangsydel-

se. Udvidelsen af målgruppen i 1994 indebar en kraftig stigning i antallet af modtagere, jf. figur IV.9.

Figur IV.9 Overgangsydelse og langtidsledige 50-59-årige



Anm.: Langtidsledige er defineret som personer, der har ledighedsgrad over 0,8.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken*.

I 1996 var der 46.000 personer på overgangsydelse, hvilket bidrog til en kraftig reduktion i antallet af langtidsledige mellem 50 og 59 år. Siden lukningen af tilgangen til overgangsydelse er antallet af personer på ordningen faldet i takt med, at overgangsydelsesmodtagerne bliver 60 år og overgår til efterløn. I samme periode har antallet af langtidsledige 50-59-årige været stort set konstant.

Overgangsydelsen reducerede også beskæftigelsen for 50-59-årige

Overgangsydelsen havde imidlertid ikke kun en effekt på antallet af langtidsledige, jf. Beskæftigelsesministeriet mfl. (2003). Naturligt nok faldt erhvervsfrekvensen for de 50-59-årige som følge af ordningen, men også beskæftigelsesfrekvensen for aldersgruppen blev reduceret, jf. figur IV.10a og IV.10b. Beskæftigelsesfrekvensen for de 45-49-årige faldt også imellem 1992 og 1994, men dels var faldet mere begrænset, dels begyndte den allerede at stige igen fra 1995. Først da der blev lukket for tilgang til overgangsydelsen i

1996, begyndte beskæftigelsesfrekvenserne for de 50-59-årige at stige, dvs. omkring to år efter opsvinget var begyndt, og de øvrige aldersgruppers beskæftigelsesfrekvenser var begyndt at stige.¹³ Det ses, at både erhvervsfrekvenser og beskæftigelsesfrekvenser for de 50-59-årige er steget hurtigere end for de 45-49-årige i perioden efter 1996.

Tilgangen til førtidspension ikke steget

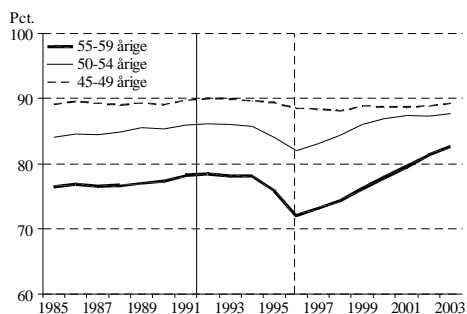
Tilgangen til førtidspension kan tænkes at være blevet påvirket af både introduktionen og afskaffelsen af overgangsydelse. Som vist i figur IV.11 skete der et vist fald i tilgangsfrekvenserne til førtidspension for de 50-59-årige i årene med overgangsydelse, men faldet modsvarer ikke den kraftige tilgang til overgangsydelse. Faldet i tilgangen til førtidspension for aldersgruppen skal derfor snarere henføres til den generelt faldende tendens i tilgangen til førtidspension, jf. kapitel III.¹⁴ Denne vurdering underbygges af det fortsatte fald i tilgangen til førtidspension blandt 50-59-årige efter stoppet for tilgang til overgangsydelse i 1996.

Sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse

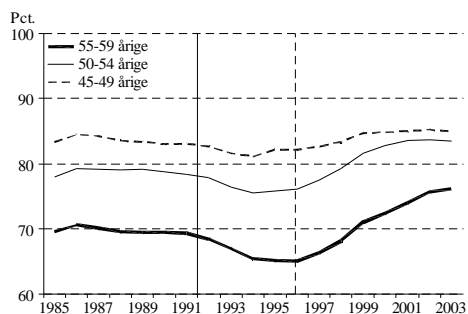
Erfaringerne fra overgangsydelsen tyder på, at der er en klar sammenhæng mellem erhvervsfrekvenser og beskæftigelsesfrekvenser. Denne observation understøttes også af en tværsnitsbetragtning for OECD-landene, der viser en meget klar sammenhæng mellem erhvervsfrekvensen og beskæftigelsesfrekvensen for de 55-64-årige, jf. figur IV.12.¹⁵

- 13) Ud over analyserne i Beskæftigelsesministeriet mfl. (2003) er også andre nået til denne konklusion. F.eks. Velfærdskommissionen (2005) og Dansk Arbejdsgiverforening (2005).
- 14) Beskæftigelsesministeriet mfl. (2003) argumenterer også for, at tilgangen til førtidspension ikke var påvirket af overgangsydelsen, fordi tilgangen var næsten uændret i perioden.
- 15) Elmeskov (2004) og Velfærdskommissionen (2005) har tidligere præsenteret denne sammenhæng.

Figur IV.10a Erhvervsfrekvenser



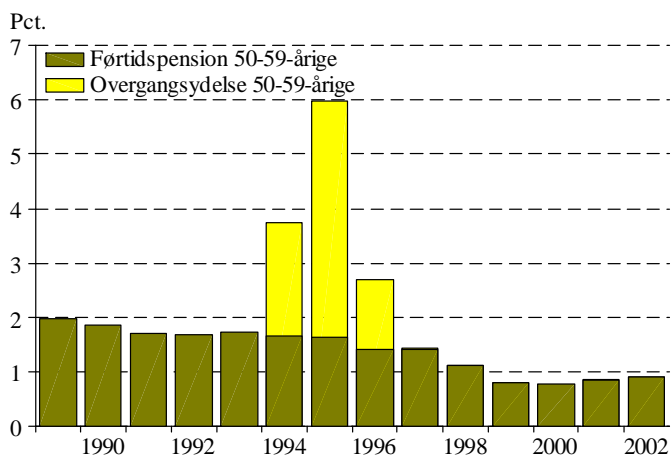
Figur IV.10b Beskæftigelsesfrekvenser



Anm.: Den fuldt optrukne lodrette linje angiver tidspunktet for introduktionen af overgangsydelsen. Den stiplede linje angiver tidspunktet for lukningen af ordningen. Både beskæftigelses- og erhvervsfrekvenser er opgjort som andel af befolkningen i aldersgruppen.

Kilde: ADAM's befolkningsregnskab og egne beregninger.

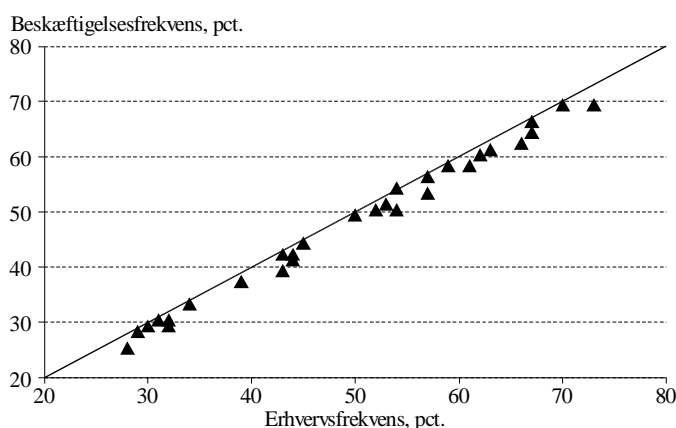
Figur IV.11 Tilgangsfrekvenser til førtidspension og overgangsydelse for 50-59-årige



Anm.: Tilgangsfrekvenserne er henført til det første år, personen optræder på enten overgangsydelse eller førtidspension i registrene.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur IV.12 *Beskæftigelsesfrekvens og erhvervsfrekvens for 55-64-årige i OECD-landene*



Anm.: Den rette linie er 45°-linien. Data er fra 2003.

Kilde: OECD Labour Force Statistics.

Beskæftigelsen tilpasser sig efter arbejdsudbuddet

Figuren tyder på, at arbejdsmarkedet tilpasser sig således, at der er en tæt sammenhæng mellem erhvervsdeltagelse og beskæftigelse. Hvorvidt dette afspejler, at større beskæftigelsesmuligheder øger erhvervsdeltagelsen, eller at større udbud af arbejdskraft øger beskæftigelsen, viser figur IV.12 naturligvis ikke. Samlet tyder erfaringerne med overgangsydelsen imidlertid på, at der er en årsagssammenhæng fra arbejdsstyrke til beskæftigelse, så efterspørgslen tilpasser sig arbejdsudbuddet på længere sigt, også for de ældre aldersgrupper. Erhvervsdeltagelsen steg kraftigt blandt de 50-59-årige som følge af afskaffelsen af overgangsydelsen, og som nævnt steg beskæftigelsesfrekvensen også kraftigt. Der er således ikke blot sket et skift fra overgangsydelse til ledighed, som nogle kunne have frygtet.

Førtidspension og efterløn

Førtidspension og efterløn

Virningen af at afskaffe efterlønsordningen vil afhænge af, hvor mange der i stedet overgår til førtidspension. Under de gældende regler for førtidspension kræver det en betydelig reduktion i arbejdsevnen (med 2/3), før der kan bevilges førtidspension uanset alder, jf. kapitel III.

Flere vurderinger af effekten

En række institutioner har tidligere søgt at vurdere, hvor mange der vil overgå til førtidspension ved en afskaffelse af efterlønnen. Finansministeriet (2002) anfører, at nettotilgangen til førtidspension blandt de 60-66-årige er reduceret kraftigt siden slutningen af 1980'erne, og at dette kan have bidraget til øget nettotilgang til efterløn svarende til ca. $\frac{1}{3}$ af nettotilgangen til efterløn i dag.¹⁶ OECD (2003) anvender dette skøn som baggrund for deres bemærkninger om muligt arbejdsstyrkebidrag ved en afskaffelse af efterlønnen. I et svar til Folketingets Skatteudvalg antager Finansministeriet, at ca. 20 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt vil overgå til førtidspension, mens 5 pct. vil blive selvforsørgende.¹⁷

Helbred blandt efterlønsmodtagere

Dansk Arbejdsgiverforening (2003) har gennemført en særkørsel på Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse om danske familiers velfærd. Resultatet er, at knap 70 pct. af efterlønsmodtagerne angiver, at de ikke har helbredsproblemer, mens 23 pct. angiver, at deres helbred er nogenlunde, og 7 pct. angiver, at de har et dårligt helbred. Disse andele er kun lidt højere end de tilsvarende svar blandt erhvervsaktive 55-66-årige. I DA's beregninger forudsættes på den baggrund, at 20 pct. af de potentielle efterlønsmodtagere vil overgå til førtidspension, hvis efterlønsordningen afskaffes.

Nærmere vurdering

I det følgende vurderes disse skøn nærmere. Det er ikke muligt at vurdere præcist, da efterlønsmodtagernes arbejdssevne ikke kendes, men en række andre indikatorer kan hjælpe til at vurdere effekten.

Fald i tilgangen til førtidspension

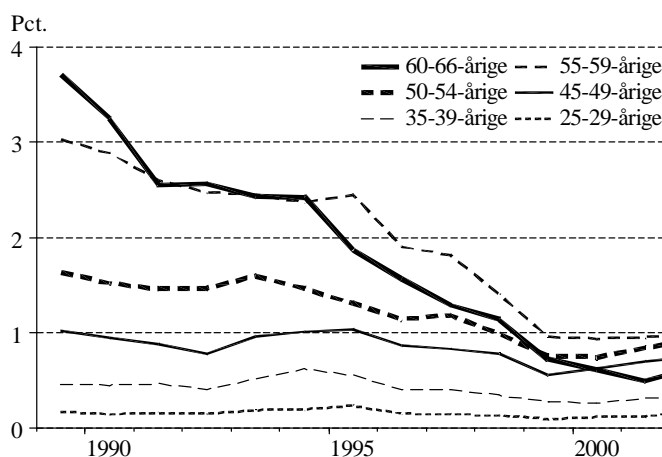
En del af betydningen for førtidspensionen af efterlønsordningens eksistens kan ses af forskellen mellem tilgangsfrekvenserne til førtidspension for aldersgrupperne 55-59 år og 60-66 år. Tilgangsfrekvenserne har siden midten af 1990'erne været lavere for de 60-66-årige end for de 55-59-årige. For begge aldersgrupper er tilgangsfrekvenserne imidlertid reduceret kraftigt fra 3-4 pct. i slutningen af 1980'erne til

16) Finansministeriet betragter "nettotilgangen", det vil sige ændringen i bestanden af 60-66-årige førtidspensionister.

17) Jf. Svar på spørgsmål nr. 1-5 af 23. februar 2005.

omkring ½-1 pct. i 2002, jf. figur IV.13. Faldet er mindre blandt de yngre aldersgrupper.¹⁸

Figur IV.13 Tilgang til førtidspension, udvalgte grupper



Anm.: Procent af befolkningsgruppe.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Flere efterlønsmodtagere, færre førtidspensionister?

Faldet i tilgangen blandt de 60-66-årige kan skyldes, at flere er blevet berettiget til efterløn og foretrækker efterløn frem for førtidspension.¹⁹ Dette kan skyldes, at der kan være et ønske om at undgå procedurerne i forbindelse med tildeling af førtidspension, og at efterlønnen er højere end førtidspensionen for nogle grupper. En beslægtet forklaring kan begrunde faldet i tilgangen blandt de 55-59-årige. Nemlig at flere i aldersgruppen havde udsigt til efterlønsberettigelse, hvis de blev på arbejdsmarkedet, og derfor valgte de at udskyde deres tilbagetrækning til efterlønsalderen.

18) Tallene afviger fra tallene i Finansministeriet (2002), da tallene er "brutto"-tilgangstal mod Finansministeriets "netto"-tilgangstal.

19) I perioden 1990-2002 er andelen i den relevante aldersgruppe, der ikke er medlem af en a-kasse (og dermed ikke er berettiget til efterløn) faldet fra ca. 42 pct. til ca. 25 pct.

Ingen stigning i ledighed eller sygedagpenge

Hvis faldet i tilgangen til førtidspension blandt de 55-59-årige er udtryk for, at nogle udskyder en førtidig tilbage-trækning til efterlønsalderen, kan det have to effekter på gruppens arbejdsmarkedsadfærd. For det første kan der være nogle, der udskyder opsigelsen fra jobbet, fordi de overgår til efterløn senere, end hvis de havde søgt om førtidspension. For det andet kan der ske en vis stigning i ledigheden blandt de 55-59-årige, hvis flere modtager dagpenge, fordi de venter på efterløn. I den betragtede periode (1988-2002) synes der ikke at være sket en stigning i merledigheden for de 55-59-årige sammenlignet med de 40-årige ud over, hvad der kan forklares med overgangsydelsen. Hvis personerne forbliver i beskæftigelse, må der forventes en vis stigning i sygedagpengene, fordi personerne i målgruppen for førtidspension har højere sygefravær end andre. Renset for demografi er der imidlertid forekommet et lille fald i antallet af sygedagpengemodtagere fra 1989 til 2000.

Kun en mindre del af faldet kan tilskrives efterløn

Samlet peger dette i retning af, at det kun er en begrænset del af faldet i tilgangen til førtidspension blandt de 55-59-årige, der kan tilskrives en stigning i antallet af efterlønsberettigede. Det synes derfor at være andre faktorer, der ligger bag faldet. Da der i perioden er sket et tilsvarende fald i tilgangen blandt de 60-66-årige, kan resultatet for de 55-59-årige endvidere tyde på, at det også kun er en mindre del af faldet i tilgangen blandt de 60-66-årige, der kan tilskrives øget tilgang til efterløn.

Helbredsindikatorer

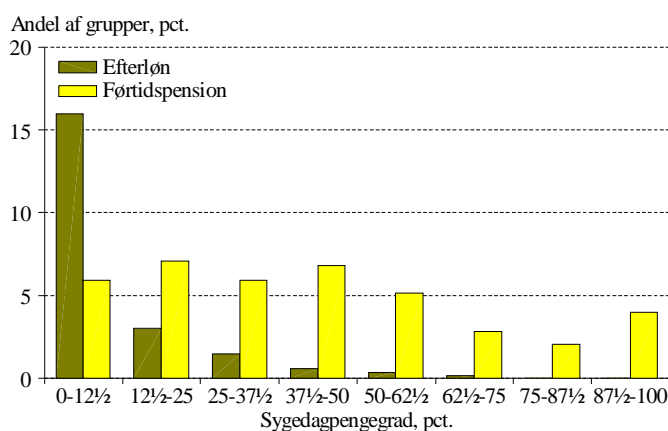
Vurderingen af sammenhængen mellem efterløn og førtidspension kan også tage udgangspunkt i en vurdering af, om efterlønsmodtagere har en betydeligt reduceret arbejdsevne og dermed kunne få tildelt førtidspension. Der findes imidlertid ingen oplysninger om efterlønsmodtagernes arbejdsevne, da denne netop ikke er blevet vurderet i det kommunale system. I stedet kan det undersøges, om der er forskel på førtidspensionisterne og efterlønsmodtagerne på parametre, som har vist sig at have betydning for, om man overgår til førtidspension, nemlig om de pågældende har modta-

get sygedagpenge eller oftere har henvendt sig til praktiserende læger eller speciallæger,²⁰ jf. kapitel III.

Førtidspensionister er mere syge og går mere til læge

40 procent af de 55-66-årige nye førtidspensionister i 2002 modtog sygedagpenge i løbet af de to år, der lå forud for overgangen til førtidspension, mens det kun gælder for 20 pct. af de nye efterlønsmodtagere, jf. figur IV.14. Førtidspensionisterne har endvidere modtaget sygedagpenge i meget længere tid end efterlønsmodtagerne. Derudover har efterlønsmodtagere i gennemsnit færre henvendelser til læger end førtidspensionister.

Figur IV.14 Sygedagpengegrad i de 2 foregående år før overgang til førtidspension eller efterløn, 55-66-årige



Anm.: Figuren viser omfanget af sygedagpenge i 2000-01 for personer, der er overgået til førtidspension eller efterløn i 2002. Sygedagpengegraden i et år er beregnet som andelen af dage i året, den enkelte modtager sygedagpenge, og baseres på den sammenhængende socialstatistik. Oplysning om overgang til førtidspension og efterløn er beregnet ud fra oplysninger i RAS og pensionsudbetalinger i sociale pensioner. Søjlerne summer til ca. 40 pct. for førtidspensionister og ca. 20 pct. for efterlønsmodtagere.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

20) Christensen og Gupta (2000) anvender modtagelsen af sygedagpenge som indikator for helbredstilstanden. Danø mfl. (2000) benytter antal lægebesøg.

**Kun de
helbredssvage
kan modtage
førtidspension**

For at vurdere, hvilken andel af efterlønsmodtagerne der alternativt vil overgå til førtidspension, hvis efterlønnen afskaffes, er det valgt at undersøge, hvor stor en del af de nye efterlønsmodtagere, der i gennemsnit har samme helbred som de, der tilgår førtidspensionen. Mere præcist er de personer, der overgik til efterløn i 2002, ordnet efter personernes sygedagpengegrad og antal henvendelser til praktiserende læger. Herefter er udvalgt den gruppe af nye efterlønsmodtagere, som har en gennemsnitlig sygedagpengegrad eller henvendeshyppighed svarende til gennemsnittet for de 55-66-årige, der er overgået til førtidspension i 2002. Disse efterlønsmodtagere har som gruppe en sygedagpengegrad eller henvendeshyppighed over gennemsnittet for efterlønsmodtagerne under et. Som følge af statistisk usikkerhed kan grupperne dog ikke fastlægges nøjagtigt.²¹

**Størst forskel i
sygedagpengegrad**

Resultatet af denne analyse er, at ca. 10-15 pct. af de, der overgik til efterløn i 2002, i gennemsnit havde samme sygedagpengegrad i de to foregående år som de, der overgik til førtidspension i 2002. En lidt større gruppe af efterlønsmodtagerne ligner førtidspensionisterne med hensyn til antallet af henvendelser til praktiserende læger, nemlig omkring 30-40 pct.

**Efterløns-
modtageres
sandsynlighed for
førtidspension**

På baggrund af en statistisk analyse på individdata er det endvidere beregnet, med hvilken sandsynlighed de, der overgik til efterløn i 2002, ville kunne opnå førtidspension. Det er antaget, at betydningen af uddannelse, sygedagpenge, forsikringsforhold mv. for befolkningen som helhed kan anvendes til at bestemme efterlønsmodtagernes sandsynlighed for at overgå til førtidspension. Konkret er sandsynligheden for at overgå til førtidspension for de 55-66-årige i 2002 estimeret i en logistisk regressionsanalyse. Mange af baggrundsfaktorerne, som har signifikant virkning på sandsynligheden for førtidspension for de 18-66-årige, er ikke signifikante for de 55-66-åriges sandsynlighed. Disse baggrunds-

21) Grupperne er udvalgt ved at teste om der er ens gennemsnit i gruppen af førtidspensionister og i forskellige grupper af efterlønsmodtagere. Beregningerne er foretaget for de 55-66-årige, der tilgår førtidspension, for at tage højde for, at nogle vil kunne tilgå førtidspensionen som 55-59-årige frem for som 60-64-årige.

faktorer er udeladt, så det kun er signifikante faktorer, der indgår i beregningen af sandsynligheden. Resultatet fremgår af tabel IV.6.

11 pct. vil overgå til førtidspension

På baggrund af effekten af baggrundsfaktorerne kan sandsynligheden for at overgå til førtidspension beregnes for de personer, der overgik til efterløn i 2001. På baggrund af den gennemsnitlige sandsynlighed for førtidspension blandt alle nye efterlønsmodtagere i stikprøven i 2001 kan det dernæst beregnes, hvor mange der i alt vil overgå til førtidspension. Resultatet er, at omkring 11 pct. af de personer, der i 2001 overgik til efterløn, ville kunne overgå til førtidspension under de nuværende regler. Da der er andre faktorer, der påvirker tilkendelsen af førtidspension, end der er inddraget i denne analyse, er skønnet behæftet med usikkerhed.

Ca. 10-15 pct. på førtidspension

Angivelserne i OECD (2003) og Finansministeriet (2002 og 2005), at det er 20-30 pct. af efterlønsmodtagerne, der ved en afskaffelse af efterlønnen vil overgå til førtidspension, synes derfor at være overvurderet. Ovenstående sammenligninger mellem gruppen af nye efterlønsmodtagere og gruppen af nye førtidspensionister tyder på, at omkring 10-15 pct. af de fremtidige potentielle efterlønsmodtagere vil kunne forventes at overgå til førtidspension, hvis efterlønnen afskaffes.

Færre ufaglærte betyder færre på førtidspension

Skønnet er dog behæftet med usikkerhed. Der vil i fremtiden blive færre ufaglærte, som har den højeste førtidspensionstendens. I modsat retning trækker, at der synes at være en svagt stigende førtidspensionstendens inden for flere andre uddannelsesgrupper, jf. Velfærdskommissionen (2004).

Tabel IV.6 Sandsynlighed for førtidspensionering, 55-66-årige

	Sandsynlighed
	----- Pct. -----
Referenceperson ^{a)}	0,21
	Pct.vis stigning
To voksne i familien	-33
Mellemlang videregående uddannelse	-35
Lang videregående uddannelse	-45
Timeløn ml. 100 og 125 kr.	141
Timeløn ml. 125 og 150 kr.	33
Bor i ejerbolig	-49
Ikke a-kassemedlem	830
Større provinsbyer ^{b)}	94
Resten af landet	63
Deltidsansat	269
Selvstændig	-55
Sygedagpengegrad to år forud ^{c)}	68
Antal kontakter til læge to år forud ^{c)}	0
Antal kontakter til speciallæge to år forud ^{c)}	2

a) Viser sandsynligheden for overgang til førtidspension for en person med det pågældende karakteristikum og øvrige karakteristika svarende til referencepersonens.

b) Større provinsbyer omfatter Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers.

c) Koefficienterne viser påvirkningen af sandsynligheden for referencepersonen ved en stigning i omfanget af sygedagpenge de sidste to år på 10 pct.point og et ekstra lægebesøg. Et ekstra lægebesøg har en positiv og signifikant betydning for overgangssandsynligheden.

Anm.: Resultat af logistisk regression. Referencepersonen er som i afsnit III.4, dog er personen mellem 55 og 66 år.

Kilde: Egne beregninger på registerdata, jf. boks III.3.

IV.5 Effekter af efterlønsreformen

I det seneste årti er der gennemført flere reformer, der søger at øge incitamentet til at udskyde tilbagetrækningen og derigennem hæve erhvervsdeltagelsen for ældre grupper på arbejdsmarkedet. Lukningen for tilgangen til overgangsydelsen var nok den mest vidtgående reform, men også reglerne for efterløn, førtidspension og folkepension er blevet ændret. Effekten af disse reformer har interesse ved en vurdering af, hvilke yderligere tiltag der bør foretages for at øge erhvervsfrekvensen for de ældre årgange. I dette afsnit undersøges, hvordan efterlønsreformen i 1999 har påvirket tilbagetrækningsmønsteret.

Hidtidig effekt af efterlønsreformen

Effekten af efterlønsreformen på tilbagetrækningsalderen

Efterlønsreformen i 1999 har haft en effekt på tilgangen for alle alderstrinene 60-63 år, jf. afsnit IV.2 og IV.3. I det følgende vurderes tilbagetrækningen baseret på individdata for blandt andet at kunne kontrollere for udviklingen i sammensætningen af arbejdsstyrken og fokusere analysen på de efterlønsberettigede. Analysen baseres på en revideret version af den logistiske regression, som blev præsenteret i afsnit IV.3, jf. boks IV.3. Resultatet af analysen er angivet i tabel IV.7.

Effekternes fortegn er som ventet

Ikke overraskende har reformen reduceret tilbagetræknings sandsynligheden blandt 60-, 61- og 63-årige og øget den for 62-årige. Der er kun en statistisk set forskellig effekt af reformen på mænd og kvinder blandt de 60-årige, hvor effekten for kvinder er mindre end for mænd. Estimationsresultaterne viser endvidere, at andelen af de efterlønsberettigede, der trækker sig tilbage inden de er 64 år er stort set uændret i det betragtede aldersinterval.²²

22) Blandt kvinder trækker knap 80 pct. sig tilbage inden de er 63¼ år, og blandt mænd er der tale om knap 70 pct. både før og efter, at der er taget højde for effekterne af reformen.

Tabel IV.7 Gennemsnitlig ændring i betinget tilbagetræknings sandsynlighed som følge af efterlønsreformen

	Mænd		Kvinder	
	Uden effekt af reform		Uden effekt af reform	
	-- Pct. --	Pct.point	-- Pct. --	Pct.point
60-årige	42	- 10	59	- 8
61-årige	15	- 5	20	- 6
62-årige	19	20	20	26
63-årige ^{a)}	20	- 11	20	- 7

a) Antallet af observationer under den nye efterlønsordning er begrænset, da registerdatasættet kun løber til 2002, hvilket øger usikkerheden på estimatet.

Anm.: Den betingede tilbagetræknings sandsynlighed er sandsynligheden for at trække sig tilbage på alderstrinnet, givet at personen ikke har trukket sig tilbage inden. Effekten beregnes kun for de personer, der er under de nye regler.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata, jf. boks IV.3.

Lignende effekter ved mikroestimation

Den samlede effekt på antallet af efterlønsmodtagere mellem 1999 og 2002 kan på baggrund af estimationen på individdata anslås til at være omkring 6.500 personer. Vurderet på samme periode giver estimationerne på makrodata i boks IV.2 i afsnit IV.3 anledning til et skøn over effekten af efterlønsreformen, der er knap 7.000 personer. Til sammenligning vurderer Finansministeriet, at i alt 15.000 færre vil trække sig tilbage som følge af reformen frem mod 2010. Knap halvdelen af denne effekt anslås at vedrøre perioden frem til 2003.

Tilbagetrækning udskudt i to måneder

På baggrund af de beregnede ændringer i tilbagetræknings sandsynligheden kan det anslås, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er øget med ca. to måneder som følge af reformen. Effekten er størst blandt mænd. Finansministeriet (2003) vurderer, at efterlønsreformen har bidraget til at øge tilbagetrækningsalderen blandt 60-62-årige med ca. 3 måneder.

Det ønskes at bestemme efterlønsreformens hidtidige effekt på tilbagetrækningsalderen.

Der tages udgangspunkt i en logistisk regression som den præsenteret i afsnit IV.3. Populationen bag regressionen er imidlertid en anden, idet den begrænses til personer, der ikke har trukket sig tilbage inden de fylder 60 år, og som er efterlønsberettigede. Efterlønsberettigelse er i denne sammenhæng bestemt ved kontinueret medlemskab af arbejdsløshedskasse fra 1992 og indtil den pågældende fylder 60 år. Der benyttes observationer for personer født mellem 1937 og 1942.

Der udføres logistiske regressioner for hvert alderstrin 60-63 år.

Regressionerne bestemmer tilbagetrækningssandsynligheden på det pågældende alderstrin. Ved hvert alderstrin bestemmes effekten af reformen på den gennemsnitlige tilbagetrækningssandsynlighed ved at beregne forskellen i de enkelte personers tilbagetrækningssandsynlighed med og uden reformens effekt. Forskellen i tilbagetrækningssandsynlighed beregnes for alle personer i datasættet, der er født efter 1. juli 1939, og gennemsnittet af de personlige effekter beregnes.

Ved estimationen er der inkluderet en trend for at kontrollere for den stigende trend konstateret på makroniveau. Efterlønsreformen er inkluderet som en dummy, der er 1 for dem, som er født efter 1. juli 1939. Estimerne af reformens effekt på tilbagetrækning blandt 60-årige afhænger af, om trenden inkluderes i ligningen. Uden trenden reduceres reformens effekt til det halve. Trenden er insignifikant for estimationerne af tilbagetrækning på de øvrige alderstrin. I regressionerne er der også inkluderet et interaktionsled mellem køn og reform, som skal kontrollere for, om kvinder og mænd reagerer forskelligt på reformen. Dette interaktionsled er kun signifikant for de 60-årige.

Regressionen for de 63-årige er begrænset af, at datasættet kun går til 2002. Det er således kun muligt at observere reformens påvirkning af tilbagetrækningsadfærd blandt få personer. Kun personer født i 3. kvartal 1939, og som stadig er i arbejdsstyrken, indgår således i den sidste regression med reformdummyen lig 1, og regressionens resultater vedrører dermed kun tilbagetrækning mellem 63 og 63 $\frac{1}{4}$ år. Inden for dette aldersinterval forventes den største effekt af afskaffelsen af 63-årsreglen at indfinde sig.

Med udgangspunkt i effekten på de betingede tilbagetrækningssandsynligheder på de enkelte alderstrin kan effekten på den gennemsnitlige *fortsættes*

tilbagetrækningsalder beregnes som følger:

$$\Delta ta = E(ta | ta \geq 60)^{efter} - E(ta | ta \geq 60)^{før},$$

hvor

$$E(ta | ta \geq 60) = E(ta | 60 \leq ta \leq 63,25) \cdot P(60 \leq ta \leq 63,25 | ta \geq 60) \\ + E(ta | ta > 63,25) \cdot P(ta > 63,25 | ta \geq 60)$$

Her er ta tilbagetrækningsalderen, $E(\cdot)$ forventningsoperatoren, mens $P(\cdot)$ er sandsynligheden. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder – givet tilbagetrækningsalderen er over $63\frac{1}{4}$ år – antages uændret før og efter reformen og beregnes på registerdata. De øvrige størrelser beregnes på baggrund af estimationsresultaterne.

Afkast af efterlønsbidrag

Efterløn er en god forretning

Efterlønsordningen kan opfattes som en subsidieret pensionsopsparring. Afkastet af denne ordning afhænger af en række faktorer, blandt andet kravene om medlemskab af arbejdsløshedskasse og indbetaling af efterlønsbidrag samt modregningsreglerne for (anden) pensionsopsparring. Det er en god forretning for de fleste at indbetale efterlønsbidrag. Regneeksempler viser, at afkastet af efterlønsordningen ligger betydeligt over, hvad man kunne opnå ved at investere pengene på det almindelige kapitalmarked, jf. boks IV.4.

Egenbetalingen er omkring 20-30 pct.

For en 35-årig, der i 2005 skal vælge, om han eller hun ønsker at betale efterlønsbidrag, er det vækstkorrigerede interne reale afkast af bidraget 5-10 pct. pr. år, alt efter hvornår personen overgår til efterløn og størrelsen af pensionsopsparringen. Vælger man desuden at arbejde 10 timer om ugen samtidigt med efterlønnen, reduceres det interne afkast af efterlønsordningen med knap $1\frac{1}{2}$ pct.point.²³ De beregnede afkast indikerer, at egenbetalingen til ordningen som følge af efterlønsbidraget ligger omkring 20-30 pct. før eventuel modregning for pension.

23) For at sammenligne den vækstkorrigerede realrente med en almindelig nominal forretning, skal der tillægges et reelt vækstbidrag (ca. $1\frac{1}{2}$ pct. pr. år) og et inflationsbidrag (ca. 2 pct. pr. år).

Personer født efter 1. juli 1964 skal være medlem af en a-kasse og indbetale efterlønsbidrag i 25 af de sidste 30 år for at opnå ret til efterløn. Personer født før 1. juli 1964 har forskellige overgangsordninger.

Afkastet af efterlønsbidraget beregnes som den interne forrentning af efterlønsordningens indbetalinger og udbetalinger. Den interne rente, IR , er den rente, der resulterer i en nettonutidsværdi af betalingsstrømmene på 0, dvs. IR løser følgende ligning:

$$\sum_{t=35}^{59} B_t (1 + IR)^{35-t} = \sum_{t=t_1}^{65} Y_t (1 + IR)^{35-t}$$

hvor B_t er bidraget, der indbetales til tid t , Y_t er efterlønsydelsen på tid t , og IR er den interne rente. Startalder for indbetalingerne er 35 sluttalder for indbetalingerne er 59 år, startalder for udbetalingerne er t_1 , og sluttalder for udbetalingerne er 65 år og t_1 varierer efter, hvornår (og om) personen tilgår efterløn.

Beregningen er foretaget for forskellige fiktive personer, der varierer med hensyn til pensionsopsparing, tidspunkt for overgang til efterløn og alder på reformtidspunktet. Den lave pensionsopsparing er kombinationen af en kapitalpension på 600.000 kr., en privat ratepension på 400.000 kr. og en løbende årlig udbetaling på 50.000 kr., mens den høje pensionsopsparing er en årlig udbetaling på 160.000 med samme kapitalpension og samme private ratepension. Personerne vælger enten at overgå til efterløn som 60-årige, som 62-årige, eller de vælger helt at undlade at gå på efterløn, (hvorved de får udbetalt den maksimale skattefri præmie som 65-årige). Udbetalingerne af efterløn er fratrukket det tvungne a-kassebidrag, som efterlønsmodtagere skal betale.

Efterlønsbidraget udgør årligt syv gange dagpengesatsen. I 2005 er bidraget knap 4.600 kr. Den maksimale skattefri præmie er godt 122.000 kr. i 2005-niveau. Beregningen er foretaget efter skat og uden arbejdsindsats ved siden af efterlønnen. Alle beløb er opgjort i 2005-niveau, således at den interne forrentning svarer til en vækstkorrigeret realrente og kan sammenlignes med den vækstkorrigerede realrente på 1,4 pct. pr. år i DREAM-modellen.

En 35-årig i dag vil opnå en ganske pæn forrentning af sine betalinger, mens en person, der var 55 år i 1999, har meget høje afkastrater, jf. tabel A. *fortsættes*

Tabel A Intern real forrentning af efterlønsbidrag og samlet bidrag til medlemskab af a-kasse (Vækstkorrigerede afkastrater)

	Efterlønsbidrag alene		Efterløns-, forsikrings- og administrationsbidrag ^a	
	35 år i 2005	55 år i 1999	35 år i 2005	55 år i 1999
	----- Pct. pr. år -----		-----	
60 år – uden pension	11,7	54,4	7,8	27,2
60 år – med lav pension	9,8	39,4	5,8	23,1
60 år – med høj pension	6,6	41,1	2,4	16,4
62 år – uden pension	8,8	41,6	4,9	19,3
62 år – med lav pension	8,0	39,6	4,0	17,7
62 år – med høj pension	5,3	33,5	1,2	12,5
Ingen overgang	2,6	22,3	-1,7	5,7

a) Der benyttes det gennemsnitlige administrationsbidrag for alle a-kasser på 1.395 kr. i 2004.
Anm.: De viste interne renter kan sammenlignes med en vækstkorrigeret realrente. For en sammenligning med den almindelige realrente, skal der således tillægges et gennemsnitligt vækstbidrag på ca. 1½ pct. pr. år

Kilde: Forsikringsoplysningen (2004), Arbejdsdirektoratet (2004b) og egne beregninger.

Afkastet af efterlønsbidraget for en person, der var 55 år i 1999, er beregnet ud fra, hvordan betalingerne historisk skulle være for, at personen er efterlønsberettiget som 60-årig. Som følge af overgangsordningerne er medlemskab af a-kasse fra og med 1992 og indbetaling af efterlønsbidrag fra og med 1999 tilstrækkeligt. Der er for årene før 1999 imputeret et efterlønsbidrag ved at fratække seks gange dagpengesatsen fra a-kassernes forsikringsbidrag, svarende til det, der har været gældende efter 1999. For sammenlignelighedens skyld er den interne rente beregnet med udgangspunkt i 1979, hvor vedkommende var 35 år.

Ved en vækstkorrigeret realrente på 1,4 pct. om året er nettonutidsværdien af efterlønsordningen for en 35-årig i 2005 300.000 kr., 170.000 kr. og 10.000 kr. for overgang som hhv. 60-årig, 62-årig eller ingen overgang. Egenbetalingen i ordningen udgør 20-30 pct., hvis der ikke tages højde for pension. Hvis man afstår fra at gå på efterløn, er egenbetalingen 90 pct. Tabel A viser også den interne forrentning, hvis udgifterne ud over efterlønsbidrag også inkluderer forsikringsbidrag og et gennemsnitligt administrationsgebyr til a-kassen. For en person, der anser sin egen ledighedsrisiko som ubetydelig, er dette regnestykke det relevante. Også ved denne betragtning er det interne afkast af ordningen ganske pænt for de fleste, dog undtaget de yngre årgange, der vælger at modtage efterlønsbeviset, men som efterfølgende afstår fra at gå på efterløn.

De efterlønsberettigede på længere sigt

Efterlønsbidraget kan vælges fra

Introduktionen af efterlønsbidraget indebærer, at det nu er muligt at vælge ordningen fra, og antallet af personer, der indbetaler efterlønsbidrag, vil selvsagt have betydning for antallet af efterlønsmodtagere i fremtiden.

Overgangsordninger forsinker den fulde effekt på antallet af efterlønsberettigede

Personer, der er født efter den 1. juli 1964, skal senest begynde at betale efterlønsbidrag som 35-årige for at opnå ret til efterløn som 60-årige. Som følge af overgangsordninger for alle født før den 1. juli 1964 vil udvidelsen af kravet til medlemskab af en arbejdsløshedskasse fra 20 til 25 år først have fuld betydning for antallet af efterlønsmodtagere blandt de årgange, der fylder 60 omkring 2025.

Fra 2000 til 2004 er andelen af 35-45-årige, der betaler efterlønsbidrag, faldet med 10 pct. point

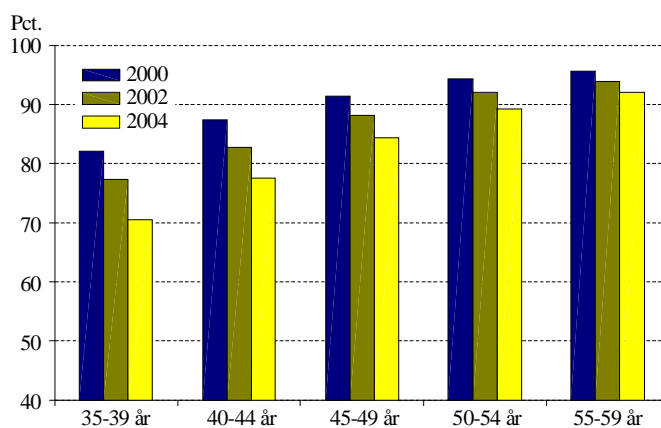
Allerede nu kan det derfor undersøges, hvor mange der betaler efterlønsbidrag i forskellige aldersgrupper, og som dermed potentielt kan være efterlønsberettigede, når de fylder 60 år. Det er særligt aldersgrupperne over 35 år, der er interessante, idet personer i disse aldersgrupper, som ikke betaler efterlønsbidrag, reelt fraskriver sig retten til efterløn. Siden 2000 er der sket et fald i andelen af forsikrede, der vælger at betale efterlønsbidrag. Faldet i perioden er begrænset for aldersgrupperne over 50 år, mens der for aldersgrupperne 35-39 år og 40-44 år er sket et mere markant fald på omkring 10 pct.point. I 2004 er det således kun ca. 70 pct. af de forsikrede 35-39-årige, der betaler efterlønsbidrag, jf. figur IV.15. Samlet er tallene udtryk for, at der er sket et fald i andelen af befolkningen, der betaler efterlønsbidrag.²⁴

Betaling af efterlønsbidrag varierer mellem faggrupper

Både andelen af forsikrede 35-39-årige, der betaler efterlønsbidrag, og faldet i andelen mellem 2000 og 2004 varierer betydeligt mellem faggrupper, jf. figur IV.16.

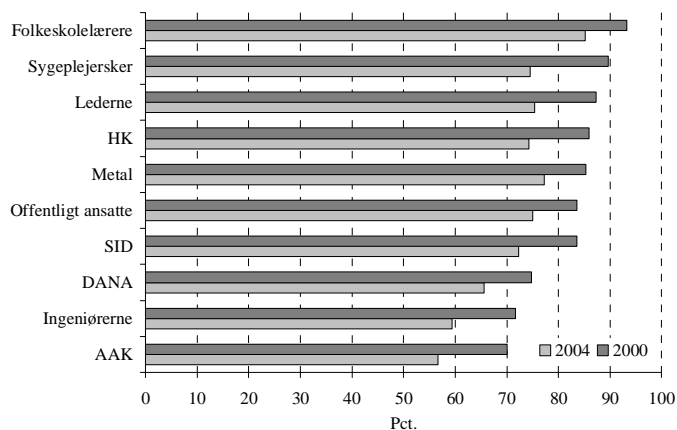
24) Forsikringsfrekvensen for aldersgrupperne mellem 35 og 54 år er relativt stabil over perioden (knap 80 pct. af befolkningen er forsikret).

Figur IV.15 Andel af forsikrede, der betaler efterlønsbidrag



Kilde: Arbejdsdirektoratet (2000, 2002, 2004).

Figur IV.16 Andel af forsikrede 35-39-årige, der betaler efterlønsbidrag, udvalgte faggrupper



Kilde: Arbejdsdirektoratet (2000, 2004).

Højtuddannede har både lav grad af bidragsbetaling og et stort fald i betalingsgraden

Af de viste arbejdsløsheds-kasser tegner sygeplejerskerne sig for det største fald mellem 2000 og 2004. Faldet for denne gruppe er således 15 pct.point, mens faldet på 8 pct.point for metalarbejderne er det mindste. Figur IV.16 viser også, at der er relativt få ingeniører og akademikere, der betaler

efterlønsbidrag, og at andelen falder relativt meget. Faldet fra 2000 til 2004 var henholdsvis 13 og 12 pct.point for disse faggrupper, så det i dag er under 60 procent af forsikrede 35-39-årige ingeniører og akademikere, der betaler efterlønsbidrag.

**På længere sigt
reduceres antallet
af efterlønnere**

Fra omkring 2015 vil der ske et fald i antallet af efterlønsberettigede som følge af, at nogle har fravalgt betalingen af efterlønsbidraget. En fremskrivning af antallet af efterlønsmodtagere viser, at fra omkring 2025 og frem kan den årlige tilgang til efterløn ventes at være 6-8.000 personer lavere i forhold til situationen, hvor alle aldersgrupper har samme betalingsgrad som de 55-59-årige i 2003, jf. boks IV.5. På længere sigt kan dette bidrage til et fald på 25-30.000 i bestanden af efterlønsmodtagere. Der vil i denne fremskrivning, som baserer sig på konstante tilgangsfrekvenser korriigeret for ændringer i sammensætningen af køn, alder, uddannelse og betaling af efterlønsbidrag, dog fortsat være omkring 120.000 efterlønsmodtagere omkring 2030, jf. tabel IV.8.

**Flere forhold
påvirker
udviklingen i
antallet af
efterlønnere**

Der er flere faktorer, der gør, at denne fremskrivning skal tages med forbehold. Fremskrivningen tager således ikke højde for den stigende trend i tilgangen, og der er heller ikke taget højde for, at udnyttelsesgraden sandsynligvis bliver højere blandt de, der har valgt at betale efterlønsbidraget. Stiger udnyttelsesgraden fra det nuværende niveau med 5 pct.point, vil der blive 12-13.000 flere på efterløn end i grundfremskrivningen.²⁵ Endeligt tager fremskrivningen ikke højde for, hvor meget de stigende pensionsudbetalinger i fremtiden vil betyde for overgangstidspunkt eller udnyttelsesgrad. Baseret på den forventede fordobling af pensionsformuen frem mod 2030 skønnes det, at stigningen i pensionsudbetalingerne kan reducere antallet af efterlønsmodtagere med omkring 5.000 personer frem mod 2030, jf. boks IV.5.

25) Både i 1998 og i 2002 havde knap ni ud af ti efterlønsberettigede 65-årige benyttet ordningen.

Tabel IV.8 Fremskrivning af efterlønsmodtagere

	2003	2010	2020	2030
	----- 1.000 personer -----			
Konstante tilgangsfrekvenser 2003	175	154	141	155
Uddannelse		0	-1	-2
Overgangsydelse		-4	-5	-5
Færre betaler efterlønsbidrag		0	-8	-27
Antal på efterløn	175	150	127	121
60-64-årige i alt		354	336	366

Anm.: Faldet i antallet af efterlønsmodtagere mellem 2003 og 2010 skyldes primært nedsættelsen af folkepensionsalderen, og vil derfor ikke bidrage til en øget arbejdsstyrke.

Kilde: DREAM's befolkningsprognose, Arbejdsdirektoratet (2004b), Arbejdsdirektoratets tilgangsstatistik diverse årgange, Danmarks Statistikbank, registerdata og egne beregninger, jf. boks IV.5.

Fremskrivningen kan undervurdere antallet af efterlønsmodtagere

Vi har endnu ikke set de samlede effekter af efterlønsreformen fra 1999, men det kan konkluderes, at tilbagetrækningsalderen endnu ikke er blevet hævet markant som følge af reformen. Fremskrivningen af efterlønsmodtagere viser, at der i fremtiden kan ske et fald i antallet af efterlønsmodtagere som følge af introduktionen af efterlønsbidraget. Ifølge fremskrivningen kan antallet af efterlønsmodtagere falde til ca. 120.000 personer, men der er i denne fremskrivning hverken taget højde for den historiske stigende tendens i tilgang til efterløn, eller til at det må forventes, at udnyttelsesgraden bliver højere blandt de, der har valgt at betale efterlønsbidraget. På denne baggrund skønnes det, at fremskrivningen snarere undervurderer end overvurderer antallet af efterlønsmodtagere i fremtiden. Der er således ikke tvivl om, at antallet af efterlønsmodtagere og udgifterne til efterlønsordningen også i fremtiden vil være betydelige, og derfor er yderligere reformer af ordningen i høj grad aktuelle.

Yderligere reformer aktuelle

Den stiliserede fremskrivning af antallet af efterlønsmodtagere følger metoden i Det Økonomiske Råd (2004) dokumenteret i Larsen og Vestergaard (2004). Der tages udgangspunkt i bestanden af efterlønsmodtagere i 2003. Denne bestand fremskrives ved hjælp af konstante alders-, køns- og uddannelsesopdelte tilgangsfrekvenser fra 2003. Der skelnes mellem fire uddannelsesgrupper (ufaglært, faglært og kort videregående uddannelse, mellemlang samt lang videregående uddannelse) ved hjælp af beregninger på registerdata for 2002. Fremskrivningen bygger på DREAM's befolkningsprognose fra 2004, jf. Koch mfl. (2004).

Befolkningens uddannelsessammensætning fremskrives ved hjælp af registeroplysninger for uddannelsesfordelingen opdelt på køn og alder i 2002, således at den enkelte årgangs uddannelsesfordeling holdes konstant i takt med, at den bliver ældre. Det antages, at 35-årige har opnået deres højeste fuldførte uddannelse. De 35-årige i 2002 er 60 år i 2027. Fremskrivningen indebærer, at der bliver færre ufaglærte og flere med kompetencegivende uddannelser herunder flere faglærte. I forhold til en fremskrivning, hvor der ikke tages højde for ændringer i befolkningens uddannelsesniveau, er der omkring 1-2.000 færre efterlønsmodtagere i denne fremskrivning fra 2020.

Fremskrivningen korrigerer endvidere tilgangsfrekvenserne for udfasningen af overgangsydelsen frem mod 2008, hvilket reducerer antallet af efterlønsmodtagere med ca. 4-5.000.

Derudover korrigeres de fremtidige tilgangsfrekvenser for faldet i andelen af forsikrede, der betaler efterlønsbidrag. Korrektionen foretages i 5-årsintervaller i tre trin i takt med, at de, der var hhv. 45-49 år, 40-44 år og 35-39 år i 2004, begynder at nå efterlønsalderen. Det antages, at faldet er uniformt over uddannelsesgrupper og køn. Samlet set reduceres antallet af efterlønsmodtagere efter 2025 med 20-30.000 personer som følge af korrektionen. Der er ifølge denne fremskrivning 120-130.000 efterlønsmodtagere i perioden 2020-2030.

Et skøn over effekten af øgede pensionsudbetalinger baseres på, at pensionsformuen fordobles mellem 2006 og 2030, jf. DREAM's grundkørsel. Dette benyttes som indikator for en fordobling af pensionsudbetalingerne. Det antages, at kun

fortsættes

personer, som tilgår efterløn før opfyldelse af 2-årsreglen, vil få reduceret deres efterlønsydelse som følge af de øgede pensionsudbetalinger. Baseret på disse antagelser ventes det, at andelen af disse personer med pensionsmodregning fordobles fra 46 pct. i 2004 til 90 pct. i 2030, og at der desuden sker en fordobling af deres modregning i ydelsen fra 22 til 44 pct. Forøgelsen sker i fem trin mellem 2010 og 2030. Effekten på tilgangsfrekvenserne blandt 60- og 61-årige beregnes vha. en elasticitet i deltagelsen i efterlønnen på 0,2 med hensyn til forskelsbeløbet, jf. boks IV.6, hvilket resulterer i 5.000 færre efterlønsmodtagere omkring 2030. Det skal understreges, at denne effekt er meget usikker.

IV.6 Mulige ændringer af efterlønsordningen

I det følgende diskuteres en række mulige ændringer af efterlønsordningen, og effekten på bl.a. arbejdsudbud og offentlige finanser af nogle konkrete ændringer vurderes.

Afskaffelse eller mindre vidtgående reformer?

Den mest vidtgående reform er at afskaffe efterlønnen, men mindre vidtgående reformer af efterlønnen er selvfølgelig også en mulighed. Der er flere steder i regelsættet, hvor der kan gennemføres ændringer, som kan begrænse tilgangen til efterløn og mindske konsekvenserne for de offentlige finanser af ordningens eksistens. Reformerne kan have fokus på et eller flere af fire hovedområder:

- Aldersgrænser
- Modregningsregler
- Ydelsesniveau og -profil
- Selvfinansiering gennem ændret efterlønsbidrag

Medborgerkonti

En mere gennemgribende reform vil være at introducere en medborgerkonto, hvor efterlønnen indgår sammen med en række andre indkomstoverførsler, jf. analyserne i kapitel VI.

Indfasning og timing

Ændringer i efterlønsordningen kan i princippet ske med kort varsel, men der er gode argumenter for at annoncere reformerne i god tid. På den måde får folk mulighed for at planlægge og tilpasse sig de ændrede forhold, f.eks. med hensyn til deres pensionsopsparinger. Heroverfor står hensynet til holdbarheden af de offentlige finanser. Jo senere en

reform indføres, jo mindre bidrager den til at løse holdbarhedsproblemet.²⁶

Konkrete reformer

I det følgende undersøges de mulige effekter af fire konkrete ændringer i efterlønsordningen:

- Fuld afskaffelse af efterlønsordningen fra 2010
- Fuld afskaffelse af efterlønsordningen fra 2025
- Forhøjelse af aldersgrænsen for efterløn til 62 år fra 2010
- Pensionsmodregning for alle svarende til den, der gælder for de nuværende 60-61-årige

Disse tiltag er ikke en udtømmende liste over muligheder, men beregningerne giver et indblik i, hvordan forskellige typer tiltag vil påvirke antallet af efterlønsmodtagere og de offentlige finanser. Effekterne af de fire ændringer fremgår af tabel IV.9. Beregningerne bygger på en række forenklingede antagelser, og de beregnede effekter må derfor tages med et vist forbehold.

10 pct. antages at overgå til førtidspension

I beregningerne antages på grundlag af analyserne i afsnit IV.4, at ca. 10 pct. af dem, der ellers ville være gået på efterløn, vil overgå til førtidspension. Hertil kommer, at en del af de potentielle efterlønsmodtagere vil blive arbejdsløse og modtage dagpenge. Erfaringerne fra afskaffelsen af overgangsydelsen tyder dog klart på, at det hovedsageligt vil være beskæftigelsen blandt 60-64-årige, der vil stige. Endvidere kan overledigheden blandt 58- og 59-årige falde, i det omfang den skyldes efterlønsordningen.²⁷ I beregningerne benyttes en ledighedsprocent på 6 pct. for potentielle efterlønsmodtagere. Antagelserne er detaljeret beskrevet i boks IV.6.

26) Det blev i Det Økonomiske Råd (2004) beregnet, at besparelsen på de offentlige finanser, der sikrer holdbarheden, skal øges fra 1,9 til 2,1 pct. af BNP, hvis besparelsen udskydes fra 2007 til 2017.

27) Overledigheden vil formentlig blive udskudt til aldersgruppen lige under 65 år.

Tabel IV.9 Effekter af ændringer i efterlønsordningen 5 år efter reform

	Efterløn	Arbejds- styrke	Førtids- pension	Øvrig tilbage- trækning	Varig budget- virkning ^{a)}
	----- 1.000 pers. -----				Mia. kr.
Stop for tilgang, 2010	- 131	111	13	7	13,1
Stop for tilgang, 2025 ^{b)}	- 121 ^{b)}	102 ^{b)}	12 ^{b)}	6 ^{b)}	10,0
Efterlønsalder op til 62 år, 2010	- 55	47	8		7,7
Pensionsmodregning, ens for alle	- 5	5			2,0

a) Den varige budgetvirkning opgør effekten på de offentlige finanser som en annuitet, og svarer dermed til effekten på den finanspolitiske holdbarhed. Ved stop for tilgangen er der taget højde for tilbagebetaling af efterlønsbidrag.

b) Effekten er angivet for 2030.

Anm.: Jf. boks IV.6.

Kilde: Egne beregninger.

Afskaffelse af efterlønnen

En fuld afskaffelse af efterlønnen har naturligvis de største effekter. Hvis tilgangen til efterlønnen stoppes fra 2010, vil arbejdsstyrken øges med over 100.000 personer i 2015. Besparelsen på de offentlige finanser svarer til en varig forbedring på ca. 12 mia. kr. fra 2005. Udskydes afskaffelsen, så tilgangen først stoppes i 2025, reduceres den varige forbedring af de offentlige finanser med ca. en fjerdedel.

Betydningen af indbetalte efterlønsbidrag

En afskaffelse af efterlønnen har konsekvenser for efterlønsbidragene. Disse bidrag, der finansierer en del af de løbende udgifter til efterløn, udgør årligt ca. 4 mia. kr. efter skat (indbetalingerne udgør årligt ca. 6 mia. kr., men er fradragsberettigede i kommuneskatten). Ved en gennemsnitlig skattesats for efterlønsmodtagere på 30 pct.²⁸ var udgifterne til efterløn efter skat omkring 17 mia. kr. i 2004, hvilket indebærer, at omkring ¼ af efterlønnen i dag bliver finansieret af de indbetalte efterlønsbidrag. I beregningerne af

28) Den gennemsnitlige skatteprocent for efterlønsmodtagere (inkl. ejendomsværdiskat) udgør 27,6 pct. af den personlige indkomst og 31,5 pct. af den skattepligtige indkomst, jf. www.skat.dk.

effekten af en afskaffelse af efterlønnen er der taget højde for, at finansieringen fra efterlønsbidraget falder bort, og at allerede indbetalte bidrag fra personer, der ikke får mulighed for at gå på efterløn, tilbagebetales.²⁹

Forøgelse af efterlønsalderen

En forhøjelse af efterlønsalderen til 62 år med virkning fra 2010 vil øge arbejdsstyrken med ca. 47.000 og forbedre de offentlige finanser svarende til en varig forbedring fra 2005 på knap 8 mia. kr. Effekten af en forøgelse af efterlønsalderen i 2010 på de offentlige finanser er således noget mindre end effekten af en total afskaffelse i 2025.

De 60-61-årige berøres mest

En forøgelse af efterlønsalderen vil primært berøre de personer, der under de nuværende regler tilgår efterlønsordningen før de fylder 62 år. Denne gruppe udgør omkring 3/4 af alle efterlønsmodtagere og inkluderer sandsynligvis også de svageste. I beregningerne er det antaget, at de fleste, der under de nuværende regler overgår til efterløn, før de fylder 62 år, vil udskyde deres tilbagetrækning, mens en mindre del vil overgå til førtidspension i stedet.

2-årsreglen rykkes med op

I beregningen af en højere efterlønsalder er det antaget, at 2-årsreglen rykkes med op.³⁰ Det betyder, at den høje ydelse og lempeligere pensionsmodregning først opnås ved overgang som 64-årig. Herved øges pensionsmodregningen blandt dem, der tilgår som 62- og 63-årige, og det antages derfor, at en del af denne gruppe vil udskyde deres tilbagetrækning til de fylder 64 år, mens en del som følge af den lavere ydelse helt undlader at gå på efterløn.

Folkepensionsalderen fastholdes

Det er i beregningerne af effekten af en højere efterlønsalder antaget, at folkepensionsalderen forbliver på 65 år. Antages det alternativt, at folkepensionsalderen øges paral-

29) En afskaffelse af efterlønnen vil naturligt indebære, at fleksydelsen, der er en efterlønslignende ordning for personer i fleksjob, afskaffes. Udgifterne til fleksydelse er ca. 300 mio. kr. årligt. Dette er der ikke taget højde for i beregningerne.

30) Rykkes 2-årsreglen ikke med op, vil de, som udskyder deres overgang til efterløn fra 60 eller 61 år til 62 år, modtage en højere ydelse og en lempeligere pensionsmodregning, end de ville før reformen. En sådan reform vil således reducere antallet af efterlønsmodtagere, men øge den gennemsnitlige ydelse.

lelt med efterlønsalderen, dvs. forøges fra 65 til 67 år, vil den primære effekt være, at man som nu vil kunne modtage efterløn i op til fem år (mod tre år ved uændret folkepensionsalder). De offentlige finanser vil sandsynligvis blive påvirket negativt af at øge folkepensionsalderen. Det skyldes, at omkring $\frac{3}{4}$ af de 65-66-årige er på førtidspension eller efterløn, og efterlønsmodtagere og førtidspensionister modtager en højere ydelse end folkepensionister. I modsat retning kan trække en forøgelse af arbejdsstyrken for de 65-66-årige, men denne effekt vil sandsynligvis være beskednen. En forhøjelse af folkepensionsalderen vil dermed hovedsageligt betyde, at personer flyttes mellem offentlige ydelser.

Pensionsmodregning for alle

Den sidste beregning indebærer, at pensionsmodregningen skærpes, så alle står over for de regler, der i dag gælder for de 60-61-årige. Effekten af denne ændring vurderes at være lille både målt på arbejdsudbuddet og på de offentlige finanser. Konkret vurderes en øget pensionsmodregning at indebære en varig forbedring af de offentlige finanser på 2 mia. kr. fra 2005.

Berører kun relativt få

Ændrede regler for pensionsmodregning påvirker de personer, der under de nuværende regler overgår til efterløn, efter de opfylder 2-årsreglen, og som har relativt høje pensionsopsparinger. Den øgede pensionsmodregning vil få nogle i denne gruppe til at udskyde eller undlade at gå på efterløn.³¹ Samtidig vil pensionsmodregningen mindske den gennemsnitlige efterlønsydelse. Omkring 2015 ventes der at være ca. 30.000 efterlønsmodtagere, der er overgået til efterløn som 62-årig eller senere. Dette svarer til en fjerdedel af efterlønsmodtagerne. Det er dermed en begrænset andel, der berøres, hvilket er baggrunden for den beskedne effekt på antallet af efterlønsmodtagere og de offentlige finanser.

31) Der kan også være nogle, der vælger at gå på efterløn tidligere, fordi de alligevel ikke kan undgå pensionsmodregning. Dette vurderes dog kun at have begrænset betydning, og beregningerne tager ikke højde for en eventuel fremskyndelse af tilbagetrækningen. På længere sigt kan en skærpet modregning også føre til lavere pensionsopsparing, hvilket vil øge de offentlige udgifter til folkepensionstillæg. Heller ikke denne effekt tages der højde for i beregningerne.

De vigtigste antagelser bag beregningerne vist i tabel IV.9 er som følger:

Baseret på analyserne i afsnit IV.4 er det antaget, at substitutionen mellem efterløn og førtidspension er 10 pct. Substitution med førtidspension antages kun at være relevant for de efterlønsmodtagere, der ikke opfylder 2-årsreglen i udgangspunktet.

Substitution til egenfinansieret tilbagetrækning antages at være 5 pct., hvilket svarer til Finansministeriets vurdering. Substitution til egenfinansieret tilbagetrækning antages kun at have betydning ved en fuld afskaffelse af efterlønsordningen.

Deltagelseselasticiteten med hensyn til forskelsbeløbet i efterlønsordningen antages at være 0,2. Antallet af efterlønsmodtagere antages således at falde med 0,2 pct., hvis efterlønsydelsen reduceres med 1 pct. (se evt. kapitel VI for en tilsvarende antagelse). Både udskydelse og fravælgelse af overgang til efterløn antages at kunne beskrives ved hjælp af deltagelseselasticiteten. De forskelsbeløb for efterlønsmodtagere i 2004, som er beregnet i Finansministeriet (2004), benyttes som udgangspunkt.

Fuld pensionsmodregning for alle efterlønnere, der opfylder 2-årsreglen, antages at reducere deres efterlønsydelse med ca. 60 pct. (hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig pensionsudbetaling på 180.000 kr.). Til sammenligning kan nævnes, at de nuværende regler indebærer en gennemsnitlig reduktion på 7 pct.

I beregningerne benyttes en ledighedsprocent på 6 pct. for potentielle efterlønsmodtagere, der i stedet er i arbejdsstyrken.

Det antages, at efterlønsmodtagere, førtidspensionister og ledige modtager ca. 100.000 kr. om året efter skat (førtidspension inkluderer et skøn over den gennemsnitlige boligydelse på ca. 10.000 kr. årligt). En person ekstra i beskæftigelse antages at bidrage med ca. 100.000 kr. årligt i skattebetaling.

Ved beregningen af annuiteten benyttes en vækstkorrigeret realrente på 1,4 pct. pr. år, jf. DREAM-modellen.

Effekten af tilbagebetaling af efterlønsbidrag og reducerede indbetalinger som følge af annoncering i 2005 er kun inkluderet ved en afskaffelse af efterlønnen. De reducerede indbetalinger øger de offentlige nettoudgifter til efterløn indtil ordningen er fuldt udfaset, og det antages, at efterlønsbidrag tilbagebetales i 2005.

Øgede a-kassekrav målretter ordningen mod lange arbejdsliv

Der er mange andre reformmuligheder end dem, der er vurderet ovenfor. Det har eksempelvis været foreslået at øge kravet til anciennitet på arbejdsmarkedet og dermed forlænge perioden, hvori man skal betale efterlønsbidrag. Et argument for dette er, at det kan bidrage til at målrette efterlønsordningen til personer med lange arbejdsliv, som må antages at udgøre en stor del af de nedslidte på arbejdsmarkedet.³² Et krav om 35 år i a-kasse vil formentlig udelukke de fleste med en lang videregående uddannelse fra at overgå til efterløn, men vil give stort set alle andre uddannelsesgrupper mulighed for at benytte ordningen. Selv om ændringen i befolkningens uddannelsessammensætning kan betyde, at flere højtuddannede overgår til efterløn, ventes faglærte og ufaglærte fortsat at udgøre omkring 80 pct. af efterlønsmodtagerne i 2030. En reform, der ikke begrænser disse gruppers mulighed for at gå på efterløn, vil ikke bidrage meget til at øge arbejdsstyrken eller til at forbedre de offentlige finanser nævneværdigt. Et a-kassekrav på 40 år vil i praksis udelukke stort set alle med en uddannelse, herunder også de fleste faglærte.

Ændring af ydelsen

Analyserne i tidligere afsnit tyder på, at efterlønnens profil har en betydning for tilbagetrækningstidspunktet. Både ændringerne i 1992 og i 1999 har påvirket adfærden blandt potentielle efterlønsmodtagere. Man kunne på den baggrund som supplement til den nuværende 2-årsregel overveje at indføre 1-års-regler og/eller 3-årsregler, således at efterløns-satsen differentieres, så den i højere grad afspejler overgangstidspunktet. F.eks. er der i øjeblikket ikke noget incitament til at udsætte overgangen til efterløn fra 60 til 61 år. Hvis det skal undgås, at den gennemsnitlige efterløns-sats og dermed det generelle incitament til at overgå til efterløn øges, må en ændret ydelsesprofil nødvendigvis indebære en lavere efterløns-sats ved tidlig overgang.

32) I praksis er det dog tvivlsomt, om det er muligt at fastsætte kravet til længden af a-kasemedlemskab, så det udelukker alle andre end de nedslidte. Det er sandsynligt, at nedslidning forekommer blandt flere faggrupper, eksempelvis både blandt faglærte og ufaglærte.

Øget incitament til at arbejde samtidigt med efterløn

I debatten har det været foreslået at reducere modregningen i efterlønsydelsen for arbejdsindkomst i efterlønnen. Det vil give efterlønsmodtagere et øget incitament til at arbejde ved siden af efterlønnen, hvilket på kort sigt vil øge arbejdsudbuddet. Dette vil øge skatteindtægterne, men bidrager samtidig til større udbetalinger til efterløn. Samtidig vil en mindre modregning for arbejdstimer i efterlønnen gøre efterlønnen mere attraktiv, hvilket vil kunne øge antallet af efterlønsmodtagere. En lavere modregning for arbejdstimer i efterlønsydelsen vurderes således at være problematisk.

Kun væsentlige ændringer forbedrer de offentlige finanser mærkbart

Der er mange måder at ændre i efterlønnen på, og der er betydelig forskel på, hvor stor en effekt der vil komme på antallet af efterlønsmodtagere, på de offentlige finanser og på arbejdsstyrken. Analyserne i dette afsnit tyder på, at der skal relativt vidtgående regelændringer til for at opnå effekter, der mærkbart kan øge arbejdsstyrken og forbedre holdbarheden af de offentlige finanser.

IV.7 anbefalinger

Vigtigt at forøge arbejdsstyrken

Det er en vigtig udfordring for velfærdsstaten at øge arbejdsstyrken, der som følge af den demografiske udvikling vil blive kraftigt reduceret i forhold til antallet af overførselsmodtagere. Dertil kommer, at der forventes en fortsat stigning i den gennemsnitlige levealder. Med uændret tilbagetrækningsmønster vil det betyde, at deltagelse på arbejdsmarkedet udgør en stadig mindre del af livet. Der er derfor stærke argumenter for at gennemføre reformer, der kan hæve danskernes tilbagetrækningsalder, dels for at øge arbejdsstyrken, dels for at reducere presset på de offentlige udgifter.

Efterlønsordningen skulle omfordele arbejdet og give nedslidte mulighed for tidlig tilbagetrækning

Efterlønsordningen blev indført i 1979 for at omfordele arbejdet mellem ældre og yngre på arbejdsmarkedet og for at give nedslidte arbejdere en mulighed for tidlig tilbagetrækning. Antallet af efterlønsmodtagere har været stærkt stigende, siden ordningen blev indført. Mellem 1980 og 2004 er der sket en tredobling, således at der nu er 180.000 på ordningen. Efterlønsordningen forklarer stort set hele faldet i erhvervsdeltagelsen mellem 55-59-årige og 60-64-

årige. Der kan således ikke herske tvivl om, at efterlønnen er en barriere for at øge erhvervsdeltagelsen blandt de ældre på arbejdsmarkedet. Derudover har efterlønnens eksistens formentlig en negativ påvirkning på beskæftigelsen blandt de 58- og 59-årige.

Reduktion af arbejdsstyrken påvirker primært beskæftigelsen på længere sigt

Der er bred enighed blandt fagøkonomer om, at det ikke er muligt at reducere ledigheden permanent gennem en reduktion i arbejdsstyrken. En reduktion af arbejdsstyrken vil i det lange løb påvirke beskæftigelsen snarere end ledigheden. Også erfaringerne fra introduktionen og afskaffelsen af overgangsydelsen tyder på, at efterspørgslen efter arbejdskraft på længere sigt tilpasser sig udbuddet. Omfordeling af arbejde er derfor ikke et holdbart argument for at beholde efterlønsordningen.

Nedslidte følges af mange andre

Målgruppen for efterlønsordningen var oprindeligt nedslidte arbejdere, og det er fortsat de nedslidte, der ofte bliver brugt som argument for at beholde efterlønnen. De nedslidte har imidlertid følgeskab af mange andre på vejen ind i efterlønnen. Analyserne viser, at kun 10-15 pct. af dem, der tilgår efterløn, alternativt skønnes at kunne opnå førtidspension, og efterlønsmodtagerne har kun lidt dårligere helbredsindikatorer end erhvervsaktive 60-64-årige. Det kan konkluderes, at de oprindelige formål med efterlønnen kun har begrænset relevans i den nuværende situation.

Efterlønsmodtagere har ikke lange uddannelser

Sammensætningen af gruppen af efterlønsmodtagere ligner meget den samlede befolkning af 60-66-årige. Ufaglærte og faglærte udgør tilsammen omkring 90 pct. af efterlønsmodtagerne. Det er en andel, der forventes at falde som følge af udviklingen i befolkningens uddannelsessammensætning, men kun til omkring 80 pct. i 2030. Tiltag, der søger at målrette efterlønsordningen til personer uden lange uddannelser, vil derfor kun have en relativt begrænset effekt på antallet af efterlønsmodtagere. Hvis det ønskes at målrette ordningen mod nedslidte gennem en forøgelse af anciennitetskravet ud fra den begrundelse, at det er lange arbejdsliv, som fører til nedslidning, vil en grænse på f.eks. 40 år have stor effekt på antallet af efterlønsmodtagere, men også forhindre at nedslidte faglærte kan modtage efterløn. Skal den oprindelige målgruppe for ordningen friholdes, vil en for-

øgelse af anciennitetskravet kun have en begrænset effekt på antallet af efterlønsmodtagere.

Effekt af tidligere reformer er ikke nok

Der har været forsøg på at begrænse tilgangen til efterløn gennem flere reformer, senest i 1999. Reformerne har haft betydning for tidspunktet, hvor man overgår til efterløn, men langt de fleste vælger stadig at bruge ordningen. Det er endnu ikke muligt at konstatere de fulde effekter af reformen fra 1999, dels fordi den første årgang under de nye regler først er ved at nå folkepensionsalderen, dels fordi en del af ændringerne i ordningen er af mere langsigtet karakter. Dette skyldes, at der i fremtiden vil være færre, der opnår ret til efterløn, og at flere vil få reduceret ydelsen som følge af pensionsopsparing. Selv hvis der tages højde for de mere langsigtede effekter, ventes der fortsat at være betydeligt over 100.000 efterlønsmodtagere i 2030.

Kun vidtgående tiltag har mærkbar effekt på de offentlige finanser

I kapitlet undersøges de mulige effekter af forskellige yderligere reformer af efterlønnen. Effekterne er naturligvis usikre, men der tegner sig et billede af, at der skal relativt vidtgående ændringer i ordningen til, for at det vil have mærkbar betydning for arbejdsstyrke og offentlige finanser.

Afskaf efterlønnen

Der er flere grunde til at anbefale en afskaffelse af efterlønsordningen. Et sådant tiltag vil ikke bare øge arbejdsstyrken blandt de 60-64-årige og forbedre holdbarheden af de offentlige finanser, men vil efter al sandsynlighed også have positiv betydning for dem lige under 60 år i form af forbedrede vilkår på arbejdsmarkedet. Derudover har efterlønnen karakter af en generel velfærdsordning og ikke en social ordning, målrettet mod de svage i samfundet. Argumenterne for offentlig subsidiering af tidlig tilbagetrækning for velfungerende personer er vanskelige at få øje på.

Annoncering

En afskaffelse af efterlønsordningen vil have størst effekt på de offentlige finanser, hvis den sker hurtigt. På den anden side er der gode argumenter for at annoncere et stop for tilgangen til ordningen en vis periode i forvejen, så de berørte har mulighed for tilpasse sig de ændrede forhold. Dette kan opnås ved at annoncere et stop for tilgangen til efterløn om f.eks. senest ti år, således at ordningen er helt udfaset inden 2020.

Førtidspension

En afskaffelse af efterlønnen vil betyde, at nogle i stedet vil søge førtidspension, fordi de er nedslidte. Hvorvidt de gældende tildelingskriterier for førtidspension vil sikre, at alle nedslidte opnår muligheden for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, er usikkert. På nuværende tidspunkt er det imidlertid ikke til at forudsige, om andelen af nedslidte vil stige eller falde i de kommende år, og om karakteren af nedslidning vil ændre sig som følge af den teknologiske udvikling og ændrede arbejdsforhold i virksomhederne. Derfor anbefales det at vente og se, om der er behov for en tilpasning af tildelingsprocedurerne for førtidspension i takt med de nævnte ændringer, eller om der generelt er behov for ændringer, når efterlønnen afskaffes.

Erfaringerne med overgangsydelsen

I debatten udtrykkes ofte bekymring for, at afskaffelse af efterlønsordningen blot vil skubbe de ældre ud i ledighed. Erfaringerne med overgangsydelsen giver imidlertid et naturligt udgangspunkt for at vurdere, hvad der kan ske ved et stop for tilgang til efterløn. Hvis erfaringerne fra overgangsydelsen kan overføres til efterløn, vil en afskaffelse af efterlønsordningen ikke medføre en mærkbar stigning i ledigheden, men derimod en stigning i beskæftigelsen. Dette støttes af, at langt hovedparten af efterlønsmodtagerne kommer fra beskæftigelse, på trods af merledigheden blandt personer lige under 60 år.

Ensartede dagpengeregler for ældre og yngre ledige

En afskaffelse af efterlønsordningen bør følges af regelændringer i dagpengeordningen, herunder en afskaffelse af den forlængede dagpengeperiode for ældre over 55 år. En ligestilling mellem ældre og yngre på arbejdsmarkedet skal blandt andet sikre, at de ældre ledige får bedre tilbud om aktivering og opkvalificering i forhold til nu, så deres beskæftigelsesmuligheder øges.

Efterlønsordningen er en velfærdsordning, der ikke længere tjener de formål, den blev indført for. Ordningen er i stedet blevet en barriere for, at vi kan opnå den stigning i arbejdsstyrke og beskæftigelse, som kan sikre den fremtidige finansiering af velfærdsstaten. En afskaffelse af efterlønsordningen vil være et væsentligt skridt på vejen til at sikre holdbarheden af de offentlige finanser.

Litteratur

Arbejdsdirektoratet (2004a): Opgørelse af pensions- og timefradrag i den fleksible efterløn. 1. halvår 2004. www.adir.dk

Arbejdsdirektoratet (2004b): Satser mv. på arbejdsløshedsforsikringens område 2005. Rundskrivelse nr. 37/04. www.adir.dk

Arbejdsdirektoratet (2004c): Bruttotilgang til efterløn 2. halvår 1999 og frem – fordelt på alder. www.adir.dk

Arbejdsdirektoratet (2000, 2001, 2002, 2003, 2004): Personer der betaler efterlønsbidrag pr. 1. september i året. www.adir.dk

Beskæftigelsesministeret (2002): *Handlingsplan for flere i arbejde*. København.

Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Socialministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003): *Rapport fra Udvalget vedr. længere tid på arbejdsmarkedet*. København.

Bingley, P. and G. Launot (2004): Employer Pay Policy, Public Transfers, and the Retirement Decision of Men and Women in Denmark. *European Economic Review*, 48 (1), pp. 181-200.

Christensen, B.J. og N.B. Gupta (2000): Effekten af pensionsreformen på danske ægtepars udtræden af arbejdsmarkedet. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 138, s. 222-242.

Dansk Arbejdsgiverforening (2003): *Arbejdsmarkedsrapport 2003*. København.

Dansk Arbejdsgiverforening (2005): Arbejdsmarkedspolitisk Agenda nr. 5. www.da.dk

Danø, A.M., M. Ejrnæs and L. Husted (1998): *Gender Differences in Retirement Behaviour*. AKF Forlaget, København.

Danø, A.M., M. Ejrnæs og L. Husted (2000): Hvordan påvirker efterlønsreformen de ældres tilbagetræknings mønstre? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 138, s. 205-221.

Danø, A.M., M. Ejrnæs og L. Husted (2004): Do Single Women Value Early Retirement more than Men? Working Paper nr. 3. AKF, København.

Det Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi, forår 2003*. København.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi forår 2004*. København.

Elmeskov, J. (2004): Ageing, Public Budgets, and the Need for Policy Reform. *Review of International Economics*, 12(2), pp. 233-242.

Finansministeriet (1997): *Danmark som foregangsland. Indkomstoverførsler*. København.

Finansministeriet (2002): *Finansredegørelse 2002*. København.

Finansministeriet (2003): *Budgetredegørelse 2003*. København.

Finansministeriet (2004a): *Finansredegørelse 2004*. København.

Finansministeriet (2004b): *Fordeling og incitamentter 2004*. København.

Forsikringsoplysningen (2004): *Sociale Ydelser 2004*. København.

Forsikringsoplysningen (2005): *Sociale Ydelser 2005*. København.

Koch, A., P. Stephensen og P. Schou (2004): *DREAM's landsdækkende befolkningsregnskab til år 2004. Metode og resultater.* Dream-Gruppen, København. www.dreammodel.dk

Kristensen, T.M. (2003a): Befolkningsregnskab for ADAM – et forslag. ADAM arbejdsrapport TMK11903. København.

Kristensen, T.M. (2003b): Befolkningsregnskab på 1-årsalderstrin. ADAM arbejdsrapport TMK11d03. København.

Larsen, L. og B. Vestergaard (2004): Finanspolitikens holdbarhed. Baggrundsnotat. Det Økonomiske Råds Sekretariat, København.

Larsen, M (2002): Hvordan fastholdes ældre på arbejdsmarkedet? Arbejdsrapport 4:2002. Socialforskningsinstituttet, København.

OECD (2003): *Economic Surveys. Denmark 2003.* Paris.

OECD (2004): *Employment Outlook.* Paris.

Pedersen, F.I. (2004): Konjunkturfølsomhed i tilbagetrækningen for de ældre. AERAadet, København.
<http://www.aeraadet.dk>

Plovsing, J. (2000): *Socialpolitik.* 6. udgave. Handelshøjskolen Forlag, København.

Quaade, T. (2001): *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.* Socialforskningsinstituttet 01:7. København.

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv.* København.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens velfærd – sådan gør de i andre lande.* Analyserapport. København.

KAPITEL V

FORSIKRINGER, DAGPENGE OG KONTANTHJÆLP

V.I Indledning

Private forsikringer kan afhjælpe finansieringsproblemet

De offentlige indkomstoverførsler kan betragtes som forsikringsordninger, der omfordeler fra de heldige til de uheldige. En meget stor del af den forsikring, befolkningen har mod indkomsttab, sker via det offentlige overførselssystem. Et større omfang af private forsikringsordninger kunne dog være med til at afhjælpe det fremtidige finansieringsproblem for velfærdsstaten. En fordel ved private forsikringsordninger er, at de giver den enkelte mulighed for i højere grad at vælge det ønskede forsikringsomfang. Til gengæld kan nogle borgere have vanskeligheder ved at tegne forsikringer på det private marked, ligesom et system baseret på private individuelle forsikringer mod indkomsttab kan have uønskede virkninger på indkomstfordelingen.

Kapitlets indhold

I dette kapitel diskuteres muligheden for at overlade en større del af velfærdsstatens indkomstdækning og serviceydelser til forsikringsordninger. I afsnit V.2 diskuteres indledningsvis en række principielle fordele og ulemper ved forskellige forsikringsformer. I afsnit V.3 redegøres for mulighederne, for at tegne tillægssikringer i private forsikringsselskaber, som supplement til dagpengesystemet. I afsnit V.4 diskuteres samspillet mellem kontanthjælps- og dagpengesystemet. I afsnit V.5 diskuteres på den baggrund gevinsterne ved at omlægge det nuværende todelte kontanthjælps- og dagpengesystem til et mere sammenhængende system med en grundydelse for alle og frivillige tillægssikringer. Afslutningsvis gives politikanbefalinger i afsnit V.6.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

V.2 Private og offentlige forsikringer

I dette afsnit diskuteres en række principielle forhold i forbindelse med forsikringer. De vedrører både frivillige individuelle forsikringer og tvungne kollektive forsikringer.

Fordeling af tab

Formålet med at indgå en forsikringsaftale er at dele risiko for indkomsttab mellem personer. Det er især en fordel at indgå en forsikringsaftale, hvis risikoen, for at den enkelte rammes af en hændelse, er lille, men formue- eller indkomsttabet er stort, hvis hændelsen indtræffer. Hvis tabet derimod enten er relativt begrænset, eller risikoen, for at den indtræffer, er meget stor, kan opsparingsordninger eller optagelse af lån være et alternativ, hvis den enkelte ikke er likviditetsbegrænset. En meget forventelig hændelse er f.eks., at de fleste trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de opnår en vis alder. Det er således ikke en forsikringsbegivenhed. Alderdomsforsørgelse kan derfor overvejende ses som et spørgsmål om opsparing.¹ Derimod er det en forsikringsbegivenhed, hvis uarbejdsdygtighed indtræffer i de unge år. Det er der en begrænset risiko for, men til gengæld er indkomsttabet betydeligt, hvis det sker.

Aktuarmæssige præmier indebærer ingen omfordeling af forventede indkomster

Egentlige forsikringsordninger er kendetegnet ved, at præmierne er beregnet aktuarmæssigt korrekt. Præmien for den enkelte er således fastlagt ud fra risikoen for, at en given hændelse indtræffer, og den kan derfor variere mellem personer. De gennemsnitlige præmier for alle forsikringstagere svarer imidlertid til de forventede gennemsnitlige udbetalinger plus administrationsomkostninger. Det sikrer, at der er balance på budgetterne. Der sker således ikke ex ante en omfordeling af forventede indkomster mellem forsikringstagerne. Ex post vil der naturligvis være sket en omfordeling af de faktiske indkomster, fordi nogle vil være blevet ramt af uheld, mens andre har været heldige og har undgået uheld. Hvis risikoen for en hændelse stiger, vil præmien blive forhøjet. Derimod er det meget vanskeligt for selskaberne at få dækket underskud, der allerede er opstået, fordi

1) Udbetalinger af pensionsopsparing sker ofte i form af en livrente, hvilket sikrer indkomsten uanset livslængde. Dermed er der knyttet et forsikringselement til pensionsudbetalingen.

præmierne har været sat for lavt historisk.² Det skyldes, at forsikringstagerne vil vælge et forsikringselskab – eventuelt et nystartet selskab – hvor de ikke skal være med til at dække tidligere tab.

Fordele ved frivillige forsikringer

Frivillige individuelle forsikringsordninger har en række fordele. Borgerne vælger selv, hvilket forsikringsomfang de ønsker. Det afhænger f.eks. af, hvor risikoaverse borgerne er. Den enkelte finansierer også selv den større økonomiske sikkerhed, idet der er en klar sammenhæng mellem størrelsen af bidraget og størrelsen af de forventede udbetalinger. Derved bliver der overensstemmelse mellem ønsket om økonomisk sikkerhed og udgifterne til forsikringen. Når størrelsen af bidraget og risikovurderingen af den enkelte har betydning for erstatningernes størrelse, kan forsikringselskabet også tilskynde den enkelte til en hensigtsmæssig adfærd. Eksempelvis afhænger præmien for bilens kaskoforsikring af, om bilisten tidligere har haft skader på bilen. Derfor er der en tilskyndelse til at undgå skader.

Frivillige forsikringer ikke altid optimalt

Der er dog en række forhold, som gør, at det ofte ikke er muligt at anvende individuelle frivillige forsikringsordninger. Et forhold er, at forsikringselskaberne skal kunne skelne mellem personer med forskellig risiko. Hvis det ikke er muligt at skelne mellem personer med forskellig risiko, vil personer, der har en lav risiko for en hændelse, undlade at forsikre sig, fordi de anser præmien for at være for høj.³ De kan alternativt vælge at foretage en privat opsparing. Det vil øge den gennemsnitlige risiko, og derfor må præmierne forhøjes, hvilket kan få endnu flere til at opgive deres forsikring. Det kan som yderste konsekvens betyde, at forsikringsordningen forsvinder. Høj risikoaversion hos en del af forsikringstagerne kan dog betyde, at forsikringsordningerne ikke forsvinder helt. Selv om dette ikke sker, kan skæv udvælgelse betyde, at forsikringsniveauet vil være lavere end det er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.

- 2) Forsikringsordninger med aktuarmæssigt beregnede præmier kan både udbydes af private selskaber og af det offentlige. Det afgørende for valg af organisationsform er, hvor forsikringsordningen administreres til de laveste omkostninger.
- 3) Det kaldes i økonomisk teori for adverse selection-problemet.

Information koster	Det er også forbundet med omkostninger at risikovurdere den enkelte person, som er nødvendig for at kunne differentiere præmierne. Afhængigt af arten af forsikring kan det f.eks. dreje sig om helbredsoplysninger eller omfanget og arten af tidligere beskæftigelse.
Manglende påpasselighed	Det er et problem, hvis forsikringstageren kan udløse erstatningsbegivenheden uden eller med kun begrænsede konsekvenser for sig selv. Hvis dette er muligt, vil den beregnede risiko være undervurderet, og erstatningerne bliver derfor for høje, og selskaberne vil lide tab. Det problem eksisterer f.eks. ved tyveri, da forsikrede har et mindre incitament til at undgå at blive bestjålet, f.eks. ved at låse værdigenstande nede eller tyverisikre hjemmet. ⁴ Det skyldes, at disse aktiviteter er forbundet med omkostninger for den enkelte, mens gevinsten ved tiltagene tilfalder forsikringsselskabet. Det er også vanskeligt og forbundet med omkostninger at kontrollere forsikringstagerne, herunder at vurdere om der er tale om egentligt snyderi. Incitamentet til øget påpasselighed kan styrkes ved at øge omkostningerne for den forsikrede, når erstatningen skal udbetales. Det kan ske ved en selvrisiko. Det centrale ved manglende påpasselighed er, at incitamenterne til at passe på er reduceret for forsikringstagerne.
Frivillighed kan øge de offentlige udgifter	Det siger sig selv, at frivillige forsikringer indebærer, at nogle undlader at forsikre sig. Der kan dog være knyttet en negativ konsekvens til, at det er frivilligt at tegne en forsikring. En manglende forsikring kan således betyde en øget udgift for samfundet f.eks. til understøttelse ved uarbejdsdygtighed eller ledighed. Det offentlige sikrer således forsørgelsen af personer, der ikke selv er i stand til det.
Definition af basisdækning	Derfor sker det også, at det offentlige træder til, når nogle kommer i nød, fordi de ikke har forsikret sig. Det skete f.eks. i forbindelse med orkanen i december 1999 og stormen i januar 2000, der nedlagde betydelige skovarealer. De fleste skov- og plantageejere havde ikke tegnet forsikring i

4) Manglende påpasselighed (moral hazard) er et problem ved alle forsikringsordninger uanset, om de f.eks. er skattefinansierede ordninger eller tvungne ordninger, hvor præmien er fastsat aktuarmæssigt.

private forsikringselskaber mod stormfald, da de fandt dem for dyre. Efter dette vedtog folketinget en stormfaldsordning, der skulle kompensere ejerne både for tabene, der var indtruffet i 1999/2000, og for fremtidige tab. Det er dog et krav, at ejerne skal have tegnet en forsikring for stormfald for at få kompensation ved fremtidige storme. Det kan være et problem, hvis politikerne efter hændelserne er indtruffet ændrer grænserne for, hvilken dækning det offentlige sikrer. Dette vil borgerne inddrage i deres vurdering af, om der er behov for at tegne forsikringer.⁵ Det kan resultere i, at det reelt ikke er muligt at fastlægge en fast offentlig finansieret basisdækning, der suppleres med individuelle tillægforsikringer. Det kan indebære, at basisdækningen kommer til at omfatte stadig flere ydelser, og dermed har den enkelte ikke behov for en tillægforsikring.

Fordelingsproblemer

Der kan også være et fordelingsproblem ved frivillige forsikringsordninger med aktuarmæssigt fastsatte præmier, fordi det kan være et økonomisk problem for personer med lave indkomster at tegne forsikringer. Samtidig vil præmien i en række forsikringsordninger som f.eks. sygeforsikring ofte være højere for personer med lave indkomster, fordi disse typisk har større risiko for at blive ramt af sygdom.

Frivillig arbejdsløshedsforsikring har begrænsninger

Der er forsikringsordninger, der er vanskelige at opretholde som frivillige individuelle ordninger med aktuarmæssigt fastlagte præmier, hvor store dele af befolkningen er dækket. Indkomsttab i forbindelse med arbejdsløshed er f.eks. en risiko, det af tekniske årsager er vanskeligt at forsikre, jf. Barr (2001). I fravær af offentlig regulering og subsidiering er det således svært at have omfattende forsikringsordninger, der dækker indkomsttab for store dele af arbejdsstyrken i lange perioder, som følge af langvarige konjunkturtilbage-slag. Det skyldes, at den enkeltes sandsynlighed for at blive ledig ikke er uafhængig af andres sandsynlighed. Årsagen til, at sådanne rent private forsikringsordninger er vanskelige at fastholde i perioder med langvarig og høj ledighed, er, at det kun er staten, der har mulighed for at pålægge fremti-

5) Dette betegnes som et tidsinkonsistensproblem.

dige generationer at betale nuværende underskud.⁶ Private forsikringsvirksomheder ville i tilfælde af et større konjunkturtilbageslag risikere at gå konkurs, fordi fremtidige generationer ville vælge at forsikre sig i nye selskaber, hvor de ikke skulle være med til at finansiere tidligere perioders underskud. Derimod vil sygdom og invaliditet normalt ikke give anledning til dette forsikringsproblem.

Fordelingsmæssige konsekvenser

Det vil også have fordelingsmæssige konsekvenser, hvis præmierne for arbejdsløshedsforsikring fastsættes ud fra aktuarmæssige principper. Det skyldes, at præmierne sandsynligvis vil være højest for dem med de laveste indkomster. Dette hænger sammen med, at ledigheden er skævt fordelt, da personer uden eller med begrænset uddannelse har større risiko for at blive ledige. Det vil endvidere være vanskeligt og forbundet med høje omkostninger at beregne individuelle præmier, da tidligere perioders ledigheds erfaring må inddrages ved vurderingen af ledighedsrisikoen. Dette kan især være et problem for personer, der lige er indtrådt på arbejdsmarkedet. Både langtidsledige og personer, der lige er trådt ind på arbejdsmarkedet, vil derfor næppe kunne tegne en individuel arbejdsløshedsforsikring, eller i det mindste kun til en meget høj præmie.

Manglende påpasselighed

Problemet med manglende påpasselighed er fremtrædende ved arbejdsløshedsforsikring, idet ledige, der er forsikret, har mindre incitament til at finde beskæftigelse eller have en høj søgeaktivitet. Manglende påpasselighed er et problem både ved private og offentlige arbejdsløshedsforsikringer. Problemet skyldes, at påpasselighed er forbundet med omkostninger for den enkelte i form af f.eks. mindre fritid, mens gevinsten tilfalder de andre forsikringstage-re i form af lavere præmier. Incitamentene kan styrkes ved at pålægge karenstage, ved at kompensationsgraden er lav og ved at give jobtilbud til de ledige for at teste rådigheden.

Bidragsafhængige ordninger

I de centraleuropæiske lande findes der omfattende kollektive ordninger til sikring mod indkomsttab i forbindelse med

6) For private forsikringsselskaber kan risikodelingen muligvis ske via genforsikring på et internationalt forsikringsmarked, hvor konjunkturcykler ikke er synkrone.

arbejdsløshed, sygdom, pension m.m., der ofte omtales som forsikringsordninger. De kan dog nærmere betegnes som forsikringsprægede ordninger. De adskiller sig fra rene forsikringsordninger ved at være obligatoriske, og ved at indbetalingerne afhænger af indkomsten og er uden relation til forsikringstagerens individuelle risiko. Ordningerne er ikke opsparingsbaserede, men de løbende indbetalinger finansierer udgifterne. Det, der gør, at de betegnes som forsikringsordninger, er for det første, at udbetalingerne forudsætter, at der har været forudgående indbetalinger, for det andet at størrelsen af udbetalingerne afhænger af forudgående indbetalinger, og for det tredje at udbetalingerne ikke afhænger af modtagernes anden indkomst og formue i øvrigt. Alle tre forhold adskiller sig fra helt skattefinansierede overførsels-systemer. Det, der også adskiller disse ordninger fra skattefinansierede systemer, er, at de skal hvile i sig selv. Øgede udgifter skal derfor finansieres af forhøjelser af bidragenes størrelse. Det kan skabe et incitament til at imødegå udgiftstigninger. Denne form for ordninger kunne også betegnes som bidragsafhængige forsikringsordninger.

Øremærkede sociale bidrag

Når det i en dansk sammenhæng diskuteres, om ordninger skal være forsikringer frem for skattefinansierede ordninger, har spørgsmålet i højere grad været, om øremærkede sociale bidrag er at foretrække frem for finansiering via generelle skatter. Formålet med øremærkede sociale bidrag kan f.eks. være, at arbejdsgivere og arbejdstagere i deres lønforhandlinger skal inddrage betydningen heraf i deres aftaler om lønudviklingen. Det var eksempelvis hensigten, at arbejdsmarkedsbidraget, der blev indført i 1994, skulle være en øremærket skat. I praksis blev det dog reelt aldrig gennemført. Det skyldtes sandsynligvis, at ledigheden faldt, hvilket skulle indebære, at den del af arbejdsmarkedsbidraget, der går til finansieringen af dagpengene, skulle nedsættes. Dermed ville finanspolitikken være blevet lempet i en konjunkturopgang. Det er et af problemerne ved øremærkede sociale bidrag, at de vanskeliggør styringen af aktivitetsvirkningen af finanspolitikken.

Incitament til at begrænse udgifter

Øremærkede bidrag kan imidlertid være med til at begrænse udgifterne til ordningerne, hvis de, der forvalter midlerne, er direkte ansvarlige over for bidragyderne. Det betyder, at der

er en tættere sammenhæng mellem bidragydere og ydelsesmodtagere.

Frivillighed eller tvang?

Diskussionen om forsikringsordninger frem for skattefinansierede ordninger vedrører også, om forsikringsprægede ordninger, hvor der er et offentlig subsidie, skal være frivillige eller tvungne. F.eks. diskuteres det, om arbejdsløshedsforsikring skal gøres tvungen eller fortsat være frivillig. Argumentet for at gøre disse forsikringsordninger tvungne er dels, at nogle vil "køre på frihjul" ved at undlade at forsikre sig, fordi kontanthjælpssystemet er et alternativ, dels at nogle på grund af kortsynethed måske undervurderer deres risiko for at blive ledige. En fordel ved et skattefinansieret system er, at det kan bidrage til en bedre risikodeling mellem forskellige grupper. En ulempe ved et skattefinansieret system kan være, at der sker en omfordeling fra job med stabil beskæftigelse til job, hvor beskæftigelsen er mere usikker. Det skyldes, at det forventede indkomsttab ved ledighed bliver relativt mindre. Dertil kommer de velkendte forvridende effekter af skatter.

Skattefinansiering og omfordeling

Basisdækning suppleret med tillægforsikring

Det er alt i alt næppe hensigtsmæssigt eller fordelingsmæssigt acceptabelt at indføre omfattende forsikringsordninger, hvor præmierne søges fastlagt ud fra aktuarmæssige principper, som alternativ til de nuværende offentlige overførselsordninger. De eksisterende tvungne sociale sikringsordninger fjerner ganske vist problemet med skæv udvælgelse (adverse selection), men til gengæld tager disse ordninger ikke hensyn til, at der er forskel mellem personers præferencer for forsikringsdækning. En basisdækning for alle, som suppleres med frivillige tillægforsikringer, kan gøre, at problemet med skæv udvælgelse mindskes, samtidig med, at der i et vist omfang tages højde for forskelle i præferencer for forsikring. Det kan dog skabe problemer, hvis politikerne ikke præcist definerer og fastholder sondringen mellem basisforsikringen og tillægforsikringen, men med tiden udvider den dækning, som basisforsikringen giver. Det vil gøre, at den enkelte vil undlade at tegne en tillægforsikring i forventning om, at dækningen fra den skattefinansierede ordning vil blive udvidet.

V.3 Private tillægsforsikringer

Nye muligheder for tillægsforsikringer

Det er i de senere år blevet muligt at tegne tillægsforsikringer i private forsikringsselskaber som supplement til det offentlige dagpengesystem, og på sundhedsområdet er det offentlige sundhedssystem blevet suppleret med private sundhedsforsikringer. I det følgende vil disse to forsikringsordninger blive diskuteret. I afsnit V.4 er en nærmere diskussion af det offentlige dagpenge- og kontanthjælpsystem.

Det offentlige dagpengesystem

Arbejdsløshedskasserne tilbyder fire produkter relateret til forsikringen af indkomsten i forbindelse med ledighed. Det er arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter samt en tillægsforsikring til dagpengene, der tegnes i private forsikringsselskaber. A-kasserne må ikke selv udbyde tillægsforsikringer. De fire elementer kan sammensættes på forskellige måder gennem valg af a-kasse.

Dagpenge og administration

Arbejdsløshedsdagpengene er grundydelsen, hvor dækningen og præmien er ens i alle a-kasser. Medlemskabet af a-kassen omfatter både dagpengeforsikringen samt administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter, og de kan ikke skilles ad.⁷ Betalingen for sikringen af dagpengene er ens i alle a-kasser og er i 2005 inklusive ATP-bidrag på 3.288 kr. pr. år, mens omkostningerne til administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter varierer betydeligt mellem a-kasserne. Det har siden 2002 været muligt at flytte mellem a-kasserne, efter at det blev muligt at oprette tværgående a-kasser.⁸ Det betyder, at det nu er muligt at vælge mellem forskellige niveauer for administrationsomkostninger og herunder hvilket omfang af arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter, som den enkelte ønsker. Det er op til den enkelte a-kasse selv at bestemme, hvorvidt den ønsker at være fagligt afgrænset eller have tværfaglig status. Der er oprettet

7) Arbejdsmarkedspolitiske tiltag omfatter bl.a. vejledning af de ledige.

8) Før 2002 var den kristelige a-kasse den eneste, der havde tilladelse til at udbyde dagpengeforsikring på tværs af faggrænser.

otte tværgående a-kasser, mens 22 a-kasser fortsat er fagligt afgrænset.

Store forskelle i administrationsudgifter

Der er betydelig forskel i a-kassernes udgifter til administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter. Det betyder f.eks., at medlemmerne af a-kassen med de højeste omkostninger kan nedbringe deres udgifter til ca. $\frac{1}{3}$, hvilket svarer til en besparelse på ca. 1.700 kr. om året, ved at skifte til den billigste tværgående a-kasse, jf. Forbrugerstyrelsen (2004). En del af forskellen i a-kassernes administrationsudgifter pr. medlem skyldes, at der er forskel i andelen af dagpenge- og efterlønsmodtagere i kasserne. Men selv efter der er korrigeret for denne variation, er der stadig en markant forskel i udgifterne, jf. Arbejdsdirektoratet (2004). Skiftet af a-kasse vil ikke betyde noget for de enkeltes dagpenge- eller efterlønsydelse, men kan indebære ændringer i de arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter, den enkelte forsikringstager opnår adgang til.

Efterløn en tillægsydelse

Det tredje element i a-kassernes ydelser er efterlønsordningen, der er et frivilligt tillæg oven i dagpengeforsikringen. Betingelserne og præmien for efterløn er den samme i alle a-kasser. I kapitel IV er efterlønsordningen nærmere analyseret.

Private tillægsforsikringer introduceret i 1997

Et fjerde element i a-kassernes tilbud er en individuel tillægsforsikring, der tegnes i private forsikringsselskaber. Denne mulighed blev introduceret i 1997. Forsikringen dækker en del af forskellen mellem indkomsten som beskæftiget og som ledig.⁹

Godt $\frac{2}{3}$ af a-kassemedlemmerne kan tegne tillægsforsikring

Medio 2004 var der 20 a-kasser med knap 1,7 mio. medlemmer, der – via en aftale med et forsikringsselskab – tilbød medlemmerne en supplerende arbejdsløshedsforsikring, jf. Forbrugerstyrelsen (2004). 13 a-kasser med godt 700.000 medlemmer tilbyder ikke en tillægsforsikring. Det er ikke

9) Introduktionen af forsikringsselskabernes tillægsforsikringer i forbindelse med ledighed var oprindeligt afgrænset til at sikre tilbagebetaling af ydelser af realkreditlån i tilfælde af ledighed, sygdom og lignende. Ydelserne kunne dækkes i en periode op til to år. Den type forsikring har ikke stor udbredelse, men findes stadig på markedet.

statistisk belyst, hvor mange der har tegnet private tillægsforsikringer, men brancheorganisationen "Forsikring og Pension" skønner med betydelig usikkerhed, at der er tegnet omkring 50.000 forsikringer, svarende til godt 3 pct. af de, der har mulighed for det.

Krav om medlemskab af a-kasse

Det er almindeligvis et krav, at man er medlem af en a-kasse, hvis man vil tegne en arbejdsløshedsforsikring i et privat selskab.¹⁰ Dækningen og betingelserne varierer mellem a-kasserne, men princippet i tillægsforsikringerne er dog det samme i dem alle. Forsikringen dækker således ufri-villig ledighed på tilsvarende måde som arbejdsløshedsdagpenge. Der indbetales en månedlig præmie. Størrelsen af præmien er afgørende for dækningen ved arbejdsløshed, der udbetales i en afgrænset tidsperiode. Det maksimalt udbetalte beløb varierer dog også afhængig af a-kasse mellem 9.000 kr. og 32.000 kr. pr. måned. Udbetaling fra forsikringen og arbejdsløshedsdagpenge kan imidlertid tilsammen normalt maksimalt udgøre 85 pct. af den tidligere løn eksklusive arbejdsmarkedsbidraget.

Dækning i to år

Der sker først udbetaling fra forsikringen efter 1-3 måneders ledighed afhængigt af hvilken forsikring, der er tegnet. Der er krav om, at man skal have været beskæftiget i en minimumsperiode, før forsikringen dækker. Perioden varierer fra 6 til 12 måneder. Tillægsforsikringen kan højst udbetales i 24 måneder, hvilket kan ske i arbejdsløshedsperioder i op til 6 eller 12 måneder ad gangen.

Kort varsel for præmiestigninger

I forsikringsbetingelserne er der et relativt kort varsel for præmieændringer. Det kan være helt ned til varsler på en måned for præmieændringer. Det korte varsel hænger sammen med det grundlæggende problem, at arbejdsløsheden er konjunkturafhængig. Der kan derfor være behov for ændringer i både præmiebetaling og dækningen i forbindelse med et konjunkturtilbageslag.

10) Der er dog mindst et forsikringsselskab, der tilbyder arbejdsløshedsforsikring uden medlemskab af en a-kasse.

Der kan opstå problemer ved konjunkturtilbageslag

Introduktionen af tillægssikringer er sket i en relativt gunstig konjunkturperiode. De forsikringsmæssige problemer, der kan opstå som følge af et langvarigt konjunkturtilbageslag, har man derfor endnu ikke set. Ved et konjunkturtilbageslag må man forvente, at efterspørgslen efter tillægssikringerne vil stige. Samtidig kan præmierne blive forhøjet, da risikoen, for at forsikringstagerne bliver ledige, stiger. Dækningen kan ligeledes blive begrænset. Det skyldes, at forsikringsselskabernes udgifter til udbetalte indkomsterstatninger vil stige. I afsnit V.2 er de tekniske problemer i relation til arbejdsløshedsforsikring diskuteret nærmere.

Sundhedsforsikring

Der har i de senere år været en kraftig stigning i antallet af de såkaldte sundhedsforsikringer. Forsikringerne er meget forskellige fra selskab til selskab hvad angår indhold og dækningsgrad. En typisk minimal dækningsgrad giver mulighed for hel eller delvis dækning af hospitalsophold for visse behandlinger, inklusive forundersøgelser og kontrol på privathospitaler i Danmark. Hvis der ikke er tilstrækkelig behandlingskapacitet i Danmark, kan der tilbydes behandling i udlandet. Forsikringsordningerne er typisk opdelt i pakker, hvor der kan tilvælges f.eks. psykologhjælp og alkoholafvænning.

Dækker kun en helt marginal del af sundhedsydelse

Der findes ikke statistiske oplysninger om omfanget af sundhedsforsikringer, men Forsikring og Pension (2004) skønner, at der er tegnet ca. 300.000 policer medio 2004, hvilket er mere end en fordobling på to år. Sundhedsforsikringer er primært udbredt gennem virksomhedsordninger, hvor de tegnes som gruppeordninger. Det hænger sandsynligvis sammen med, at når forsikringen tilbydes alle medarbejdere, er præmien skattefri for lønmodtageren, samtidig med at virksomheden har fradragsret. De private sundhedsforsikringer dækker kun en helt marginal del af sundhedsydelse i Danmark. Der er således kun ca. 165 sengepladser på privathospitaler, mens offentlige sygehuse har ca. 20.000 sengepladser.

Forsikring mod brugerbetaling

Det er også muligt at tegne forsikring hos "Sygesikringen Danmark" til delvis dækning af brugerbetalingen for sygesikringsydelser som f.eks. læge, tandlæge, medicin og fysio-

terapi. "Sygeforsikringen Danmark" har ca. 1,8 mio. medlemmer.¹¹ Der er således en væsentlig større del af befolkningen, der er dækket af en sådan forsikringsordning end af sundhedsordningerne. Til gengæld dækker denne forsikringsordning udgifter, der er forholdsvis begrænsede og som må forventes at være stigende med alderen. Et nærliggende alternativ for den enkelte til at tegne en forsikring til dækning af disse udgifter er derfor at foretage en opsparing for at imødegå disse udgifter.

V.4 Samspillet mellem dagpenge- og kontanthjælpssystemet

Offentlig dagpengeforsikring

En af de få indkomsterstøttede forsikringsordninger i Danmark er dagpengeforsikringen.¹² Det er en offentlig forsikringsordning, hvor staten fastsætter præmiebeløbet, eksklusive administrationsbeløb, og fastsætter vilkårene for udbetalingerne. Staten har overladt administrationen af forsikringen til de private arbejdsløsheds-kasser.

Forsikrings- kontra behovsprincip

Dagpengesystemet er et forsikringssystem, fordi udbetalingen sker alene under hensyn til, at forsikringsbegivenheden indtræffer. Udbetalingen sker til den forsikrede uafhængigt af modtagerens formue og af en eventuel ægtefælles indkomst. Kontanthjælpssystemet bygger derimod på et behovsprincip, hvor indkomsterstatning kun ydes, hvis den enkelte ikke kan forsørge sig selv eller kan forsørges af en ægtefælle. Det skyldes, at kontanthjælp skal sikre en form for samfundsmæssigt acceptabelt eksistensminimum for familien. Dette princip følger blandt andet af grundlovens § 75, hvorefter man er berettiget til hjælp fra det offentlige, hvis man selv eller andre i familien ikke kan klare forsør-

- 11) "Sygesikringen Danmark" tilbyder også forsikringer, der dækker behandling på privathospitaler og lignende, men disse forsikringer udgør kun en meget lille del af de samlede ydelser.
- 12) Der findes desuden bl.a. en statslig forsikringsordning for selvstændige og for mindre arbejdsgivere til dækning af sygedagpenge ved egen og medarbejderes sygdom samt den lovpligtige arbejdsskadeforsikring.

gelsen.¹³ Princippet er tillige udmøntet i formålsbestemmelsen i lov om social service.

**Dagpenge en
"tillægsforsikring"
til kontanthjælp**

Det er som beskrevet i afsnit V.3 muligt at tegne private tillægsforsikringer til dagpengesystemet. Dagpengesystemet kan også i sig selv ses som en tillægsforsikring. Kontanthjælpen kan opfattes som en grundydelse, alle har adgang til, så familien er sikret en minimumsindkomst, og dagpengesystemet kan betragtes som en tillægsforsikring til familiens grundindkomst.

**Værdien af
forsikring
vanskelig at
beregne**

Værdien af denne tillægsforsikring er imidlertid afhængig af en række forhold, fordi kontanthjælpen udmåles på baggrund af familiens indkomst- og formueforhold og af eventuel forsørgerforpligtelse overfor børn. Endvidere afhænger værdien af forsikringen af den enkeltes ledighedsrisiko. Disse forhold kan variere meget over tid, og den enkelte kan derfor have vanskeligt ved at fastsætte værdien af tillægsforsikringen.

**Nye forsikrings-
muligheder med
efterlønsreformen**

Tidligere gav dagpengeforsikringen også automatisk adgang til efterlønsordningen, hvis man havde indbetalt et vist antal år, men som led i efterlønsreformen blev præmiebidraget til ledighedsdækningen og efterlønsordningen adskilt, så det nu er muligt at forsikre sig kun mod ledighed og fravælge efterlønsmuligheden, jf. kapitel IV. Muligheden for efterløn via dagpengeforsikring gør dagpengeforsikring ekstra attraktiv, fordi udbetalingerne fra disse ordninger ikke udløses ved en forsikringsbegivenhed, men ved de forsikredes eget valg om benyttelsen af ordningerne. Denne del af dagpengeforsikringen har derfor mere karakter af en subsidieret opsparingsordning, der øger indkomstudjævningen over livet.

De arbejdsløshedsforsikrede

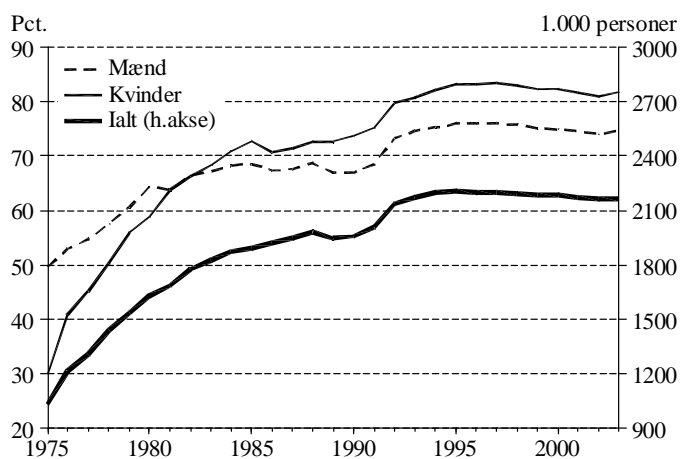
**Lidt flere kvinder
end mænd
forsikrede**

Antallet af forsikrede voksede særligt kraftigt i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne. Det skyldes både, at en stigende andel af arbejdsstyrken forsikrede sig, og at arbejdsstyrken er steget, navnlig blandt kvinder. Siden starten

13) Den nærmere fortolkning af § 75 er løbende genstand for debat.

af 1980'erne har der således været flere forsikrede kvinder end mænd, jf. figur V.1.

Figur V.1 Forsikrede



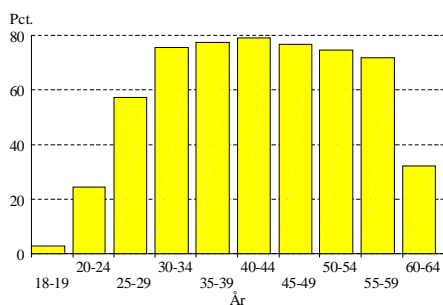
Anm.: Pct. angiver pct. af 18-66-årige befolkning.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk tiårsoversigt*, Statistikbanken og egne beregninger.

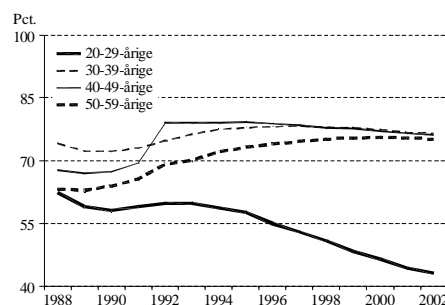
Alder har begrænset betydning for forsikringsvalg

Der er kun relativt beskedne forskelle i forsikringstilbøjeligheden blandt de 30-59-årige, jf. figur V.2a. Den noget lavere forsikringstilbøjelighed blandt dem under 30 år skyldes blandt andet, at mange fortsat er under uddannelse.

Figur V.2a Andel forsikrede fordelt på alder, 2004



Figur V.2b Andel forsikrede



Anm.: Den lave forsikringstilbøjelighed blandt 60-66-årige skyldes, at efterlønsmodtagere ikke indgår i opgørelsen af forsikrede fra Danmarks Statistik. Figurene viser antallet af forsikrede i forhold til antal personer i de pågældende aldersgrupper i befolkningen.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

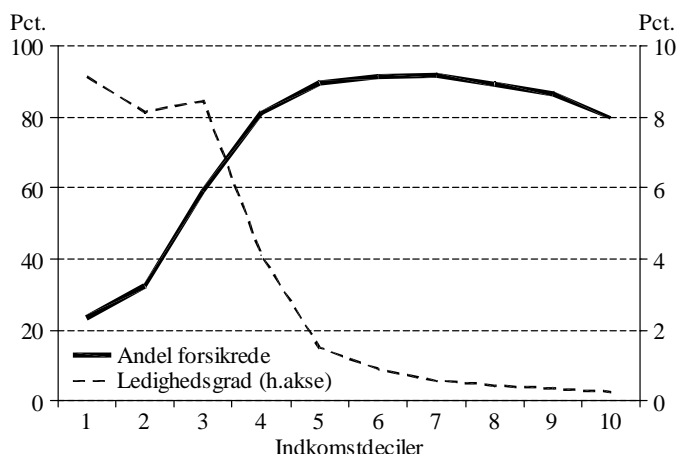
Effekt af efterlønnen

Over tid er der forekommet ændringer i forsikringstilbøjeligheden i de forskellige aldersgrupper. Stigningen i den generelle forsikringstilbøjelighed i begyndelsen af 1990'erne, jf. figur V.1, kan således især henføres til en kraftig stigning blandt de 40-49-årige, jf. figur V.2b. Stigningen kan formentlig overvejende henføres til udvidelsen af anciennitetskravet for efterlønnen fra 10 år til 20 år i 1992, jf. kapitel IV. Det er bemærkelsesværdigt, at en tilsvarende effekt blandt de 30-39-årige ikke kan genfindes i 1999, hvor anciennitetskravet blev yderligere forhøjet til 25 år. Forskellen i reaktionsmønsteret for de to grupper kan bl.a. forklares ved, at de 30-39-årige i forvejen havde en høj forsikringsgrad. Endvidere er efterlønsordningen mindre gunstig for de 30-39-årige, jf. kapitel IV.

Mange højtlønnede dagpengeforsikret ...

Forsikringsgraden er forholdsvis høj blandt højtlønnede på trods af, at højtlønnede har større mulighed for selvforsikring i form af opsparing, jf. figur V.3. Dette kan skyldes, at mange højtlønnede formentlig ikke vil være berettiget til kontanthjælp, enten på grund af ægtefælleindkomst eller egen formue. Det kan endvidere skyldes en generel stærk modvilje mod udsving i indkomsten. Endelig kan det være en konsekvens af muligheden for efterløn via dagpengeforsikring.

Figur V.3 Andel forsikrede efter indkomst, 2002



Anm.: Opgjort for 40-59-årige i arbejdsstyrken. Kun personer med faktisk indkomst i registret indgår.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

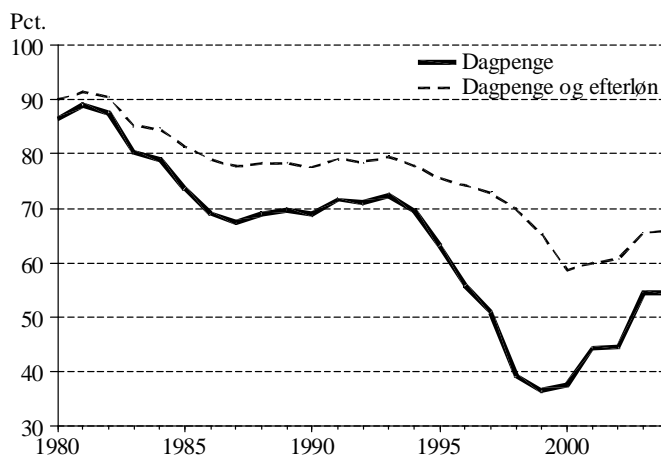
**... bidrager til
reduktion i
skattesubsidiet**

En høj forsikringsgrad blandt højtlønnede indebærer, at relativt mange med lav ledighedsrisiko bidrager til finansieringen af ordningen. Det mindsker isoleret set skattesubsidiet til ordningen. Hvis den høje forsikringsgrad blandt højtlønnede er motiveret af adgangen til efterløn, kan en mulig konsekvens af en afskaffelse af ordningen være, at forsikringsgraden reduceres for denne gruppe.

**Offentlig
subsidiering**

Forsikringstilbøjeligheden er formentlig også påvirket af graden af offentlig subsidiering af arbejdsløshedsforsikringen. Den offentlige subsidiering er blandt andet påvirket af antallet af arbejdsløse. Det skyldes, at a-kassemedlemmerne betaler et fast beløb til staten uafhængigt af udgifterne i a-kassen. Et simpelt mål for graden af offentlig subsidiering af dagpengeforsikringen er andelen af dagpengeudgifterne, som finansieres via de generelle skatter. Under halvfemsernes opsving faldt andelen fra ca. 70 pct. i 1994 til ca. 40 pct. i 1998, jf. figur V.4. Det kan blandt andet henføres til det kraftige fald i ledigheden. I 2003 er andelen, der finansieres via de generelle skatter, ca. 55 pct.

Figur V.4 Skattefinansieringsandele



Kilde: Finansministeriet (2004) og egne beregninger.

Ændrede præmiebeløb

Der er også andre forhold, der påvirker skattefinansieringsandelen. For det første er bidragsbeløbene ændret flere gange. For eksempel blev bidraget nedsat fra 8,0 til 6,98 gange den maksimale dagpengesats i forbindelse med indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget i 1994, men efterfølgende gradvist hævet igen til 7,24 i 1997 og 1998. Med efterlønsreformen i 1999 blev bidraget nedsat til 6,0 gange den maksimale dagpengesats. Med finanslovsaftalen for 2001 blev beløbet nedsat for at øge tilskyndelsen til at forsikre sig og kompensere forsikrede for den midlertidige fastfrysning af personfradraget.

Medregnes efterløn er subsidieringen større

Da a-kassemedlemskab også har givet adgang til andre overførsler, f.eks. efterløn, overgangsydelse og uddannelsesorlov, kan bidragsandelen også beregnes med udgangspunkt i andre ydelseskomponenter. Indregnes udgifterne og bidragene til efterløn sammen med udgifterne til dagpenge, udgør skattefinansieringsandelen i dag ca. to tredjedele af udgifterne til de to ordninger.

Incitament til forsikring

Gevinster og omkostninger

Incitamentet til at vælge ledighedsforsikring afhænger af en række forhold. Det afhænger for det første af forskelle i de

ydelser, der kan opnås i tilfælde af ledighed. Endvidere afhænger det af den forventede ledighedsrisiko og dermed de forventede udbetalinger samt omkostningen ved forsikringen (præmien).

Efterlønnens betydning for forsikring

Dertil kommer, at efterlønsoptionen udgør en betydelig gevinst for den enkelte, selv når ledighedsforsikringen og administrationsudgifterne indregnes som en del af præmiebeløbet til efterlønnen, jf. kapitel IV. Det skyldes bl.a., at efterløn ikke udløses af en forsikringsbegivenhed, men at den enkelte selv kan vælge ordningen, hvis bestemte kriterier opfyldes.

Individuel dækning kontra familiedækning

Merudbetalingen ved ledighedsforsikring i forhold til kontanthjælpen kan som nævnt være vanskelig at opgøre for den enkelte. Det skyldes, at dagpengesystemet er et forsikringssystem, hvor udbetalingen sker alene under hensyn til, at forsikringsbegivenheden indtræffer, mens indkomsterstatningen i kontanthjælpssystemet tager udgangspunkt i familiens økonomiske situation.

Kræver viden om fremtidige forhold

Den enkeltes forventede gevinst ved ledighedsforsikring kan derfor ikke opgøres alene ud fra personens nuværende familierelationer og eventuelle samlevers indkomstforhold. Gevinsten afhænger også af, hvordan alle disse forhold udvikler sig i fremtiden.

Selvopfattet ledighedsrisiko

Hertil kommer at den enkelte skal vurdere sin egen og sin eventuelle ægtefælles nuværende og fremtidige ledighedsrisiko. Personer, der er usikre på den nøjagtige risiko, vil alt andet lige være tilbøjelige til i højere grad at forsikre sig mod ledighed, end personer der bedre kan vurdere den. Dertil kommer, at personer kan have forskellige ønsker til risikoen.¹⁴

14) Den forventede nytte er, alt andet lige, mindre, hvis variansen på den forventede indkomst eller den enkeltes aversion mod usikkerhed er større, og velfærdsgevinsten ved forsikring vil derfor ligeledes være større. Det kan også være tilfældet, at nogle overvurderer ledighedsrisikoen systematisk og derfor vil efterspørge for meget forsikring.

Dagpenge og kontanthjælp

Arbejdsløshedsdagpengene udgør 90 pct. af hidtidig indkomst efter arbejdsmarkedsbidrag, dog maksimalt ca. 14.000 kr. om måneden før skat.¹⁵ Loftet over dagpengebeløbet indebærer, at kompensationsgraden er lavere for højere lønnede, jf. figur V.5a. Kontanthjælpen udgør knap 9.000 kr. om måneden før skat for ikke-forsørgere og knap 12.000 kr. for forsørgere. Har ægtefællen indkomst, modregnes indkomsten i kontanthjælpen. Endvidere modregnes likvid formue ud over 20.000 kr. (10.000 kr.) for forsørgere (ikke-forsørgere) krone-for-krone, dog under hensyntagen til familiens samlede økonomiske situation. Endelig nedsættes kontanthjælpen efter 6 måneders ledighed med ca. 550 kr., og der er et loft over den samlede udbetaling af kontanthjælp og individuelle tilskud.

Maksimal merudbetaling 6.000 kr. pr. måned

En enlig med en indkomst på mindst ca. 17.000 kr. inklusive arbejdsmarkedsbidrag vil i tilfælde af en måneds ledighed få 6.000 kr. pr. måned mere i dagpenge end kontanthjælp. Havde personen en månedsløn under 17.000 kr. før ledighed reduceres merudbetalingen ved forsikring, fordi dagpengene udgør et mindre beløb, jf. figur V.5a.

Afhængighed af ægtefælles indkomst ...

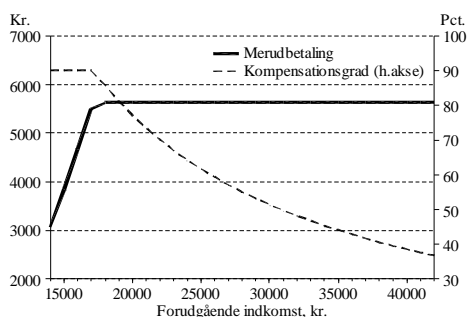
Er personen gift, afhænger merudbetalingen af ægtefælles indkomst. Gevinsten ved ledighedsforsikring er således stigende med den arbejdende ægtefælles indkomst, fordi kontanthjælpen reduceres. Hvis ægtefællen tjener ca. 17.000 kr. eller mere om måneden, kan der ikke udbetales kontanthjælp til den ledige ægtefælle, og merudbetalingen ved dagpengeforsikring er derfor størst, hvis ægtefællen tjener mere end dette beløb.

... indebærer samspilseffekter

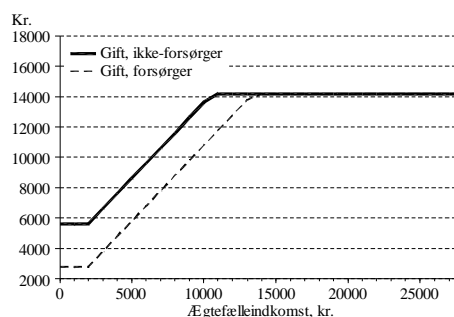
Ægtefælleafhængigheden indebærer, at gevinsten for en arbejdende ægtefælle ved at påtage sig ekstra arbejde eller stige i indkomst i øvrigt er mindre, fordi kontanthjælpen så reduceres. Det gælder også gifte, hvor begge er på kontanthjælp, som har mindre incitament til at finde beskæftigelse end ægtepar på dagpenge. Disse samspilseffekter indebærer, at de effektive marginalsatter for kontanthjælpsmodtagere er større end den skattemæssige marginalskat.

15) Dimittender modtager dog mindstesatsen på 82 pct. af maksimale dagpenge, svarende til ca. 11.500 kr. om måneden.

Figur V.5a Merudbetaling og forudgående indkomst, enlig



Figur V.5b Merudbetaling, gift



Anm.: Merudbetalingen er forskellen mellem dagpengene og kontanthjælpen før skat ved en ledighedsperiode på en måned. Mindestudbetalingssatsen for dagpenge udgør ca. 11.500 kr. Person med maksimale dagpenge i figur V.5b.

Kilde: Egne beregninger.

Merudbetaling mindre for forsørgere

Merudbetalingen fra dagpenge i forhold til kontanthjælp er mindre for personer med forsørgerforpligtelse over for børn som følge af den højere kontanthjælp, mens dagpengesatsen er uafhængig af forsørgerforpligtelse, jf. figur V.5b. Har personen forventning om langvarig ledighed, vil merudbetalingen være større end angivet i figuren som følge af nedsettelsen af kontanthjælpen efter 6 måneders ledighed.

Potentielle merudbetalinger i befolkningen

Med udgangspunkt i registerdata er det beregnet, hvor meget personer, der bliver ledige i en måned, potentielt vil få mere udbetalt ved dagpengeforsikring end ved kontanthjælp, når der tages højde for ægtefælles indkomst. Beregningerne er forholdsvis simple, da der alene er taget udgangspunkt i indkomstforhold, mens formueforhold ikke er inddraget i beregningen, fordi disse oplysninger ikke er tilgængelige i registret. Endvidere er beregningerne foretaget på baggrund af oplysninger om indkomst for hele året, mens berettigelsen til kontanthjælp tager udgangspunkt i den løbende indkomst. Der er heller ikke taget højde for anden økonomisk støtte.

Halvdelen har en merudbetaling på under 2.000 kr. ved en måneds ledighed

Resultatet af beregningerne er, at ca. halvdelen af arbejdsstyrken har en potentiel merudbetaling ved dagpengeforsikring på under 2.000 kr. om måneden efter skat ved en måneds ledighed, mens lidt under halvdelen af arbejdsstyrken har en gevinst på 2.000-4.000 kr. om måneden, jf. tabel V.1. Der er ca. 6 pct., der har gevinster på mere end 4.000 kr. Ægtepar har de absolut set største potentielle merudbetalinger, fordi kontanthjælpen i gennemsnit er mindre end for enlige som følge af ægtefælleafhængigheden. Forsørgere har derimod lavere potentielle merudbetalinger, fordi kontanthjælpen for forsørgere er højere end for ikke-forsørgere.

Tabel V.1 Potentielle merudbetalinger efter skat ved ledighedsforsikring, pr. måned

	0-2.000	2.000-4.000	4.000-6.000	Mere end 6.000	I alt	Andel
	----- Pct. -----					
Enlig, ikke forsørger	14,9	85,1	0,0	0,0	100,0	30,9
Enlig, forsørger	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	14,4
Gift, ikke forsørger	0,9	84,8	0,8	13,4	100,0	22,4
Gift, forsørgere	90,1	0,6	0,6	8,6	100,0	32,4
I alt	48,4	45,5	0,4	5,7	100,0	100,0

Anm.: Der er fratrukket et skattebeløb på 38,8 pct., svarende til bundskat plus en gennemsnitlig sats for kommuneskatten på 33,3 pct. Der indgår ikke boligsikring og anden økonomisk støtte i beregningerne, ligesom der ikke er taget højde for loftet over kontanthjælp og nedsættelsen af kontanthjælpen efter 6 måneders ledighed for ægtefæller, hvor begge modtager kontanthjælp. Beregningerne er sket ud fra ægtefællens årsindkomst. I beregningerne får alle som minimum mindstesatsen i dagpengesystemet.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

**Økonomisk støtte,
præmie og
ledighedsrisiko**

Der er i disse beregninger ikke taget højde for, at kontanthjælpsmodtagere formentlig i højere grad har mulighed for at få økonomisk støtte i en række andre situationer. Der er eksempelvis ikke taget højde for, at forsørgere på kontanthjælp har mulighed for at få hel eller delvis friplads til daginstitutioner. Dette mindsker merudbetalingen ved dagpengeforsikring, fordi den lavere kontanthjælp udløser et højere tilskud til daginstitutionsplads. Beregningerne afspejler endvidere ikke, at ledighedsforsikring indebærer præmieindbetalinger, som skal fratrækkes merudbetalingen for at få et korrekt billede af gevinsten ved dagpengeforsikring. Der til kommer, at gevinsten vil afhænge af ledighedsrisikoen. En person med høj ledighedsrisiko og høj risiko for langvarig ledighed vil således have større forventet gevinst ved ledighedsforsikring end en person med lav risiko.

**Forsikrings-
tilbøjeligheden
påvirkes af de
økonomiske
gevinster**

Parsons mfl. (2003) har nærmere undersøgt betydningen af de økonomiske gevinster for den enkeltes forsikringstilbøjelighed, når der samtidig tages højde for en række baggrundsforhold såsom alder, uddannelse mv. De finder som ventet, at personer med højere potentiel dagpengesats eller lavere potentiel kontanthjælp oftere er forsikrede end andre, men størrelsen af påvirkningen er dog forskellig. Det kan ikke forklares ud fra snævre økonomiske argumenter, hvor det må forventes, at påvirkningen er lige stor. Den asymmetriske virkning af kompensationen i dagpenge- og kontanthjælpssystemet for forsikringstilbøjeligheden kan være en konsekvens af, at kontanthjælp kan være signal om social udstødning.

V.5 Omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet

I det følgende diskuteres fordele og ulemper ved at omlægge dagpenge- og kontanthjælpssystemet med udgangspunkt i en konkret model, som blev foreslået i 1993 af den daværende Socialkommission. Der er en række grunde til, at det er relevant at overveje en omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet til et sammenhængende system.

Gennemsigtighed	For det første bør de offentlige systemer være gennemsigtige for brugeren. Det betyder, at det skal være muligt at foretage en nogenlunde præcis vurdering af indkomstdækningen i tilfælde af ledighed i begge systemer. På et privat forsikringsmarked er gennemsigtighed en forudsætning for et velfungerende marked, og fordi der gør det muligt for borgerne at tage de beslutninger, der er bedst for dem selv.
En indgang og administrative gevinster	For det andet er den aktive arbejdsmarkedspolitik for forsikrede og ikke-forsikrede ledige harmoniseret i de senere år. Det overordnede formål har været at sikre ledige en fælles indgang til systemet, uanset om de er forsikrede eller ej, jf. Regeringen (2002). Som led i aftalen om kommunalreformen skal der etableres et tættere samarbejde mellem Arbejdsformidlingen og kommunerne, og der etableres nye "jobcentre", hvor alle ledige skal henvende sig. Det stiller naturligt spørgsmålet, om det er fornuftigt også at harmonisere ydelserne.
Langvarig ledighed	Desuden er der risiko for, at personer med lang ledighed ender i kontanthjælpssystemet. Det kan være u hensigtsmæssigt, da kontanthjælpssystemet oprindeligt var tænkt som et system til dækning i tilfælde af sociale begivenheder. Som følge af stigningen i ledigheden op gennem 1970'erne og 1980'erne giver kontanthjælpssystemet nu i vid udstrækning indkomstdækning i situationer, hvor ledighed er eneste problem. Det kan imidlertid være vanskeligt at argumentere for, at personer, der kun har ledighed som problem, henvises til to forskellige systemer.
Administrative gevinster	Eksistensen af to forskellige systemer for personer, der kun har ledighed som problem kan endvidere indebære, at omkostningerne ved at drive systemerne er højere.
Bedre risikodeling	På finansieringssiden er det spørgsmålet, om der er en tilstrækkelig risikodeling i systemet. Frivilligheden i dagpengeforsikringen indebærer, at personer med lav risiko ikke melder sig ind og dermed ikke bidrager til at dele risikoen i forsikringsordningen. Det er formentlig en medvirkende årsag til, at det fra tid til anden i den offentlige debat diskuteres, om dagpengeforsikring skal være tvungen.

Model for arbejdsløshedsunderstøttelse	I det følgende diskuteres Socialkommisionens (1993) forslag til en omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet, som vil skabe et sammenhængende system for personer, der kun har ledighed som problem.
To adskilte systemer	Den konkrete model indebærer en opdeling af det eksisterende dagpenge- og kontanthjælpssystem i et system til sikring mod indkomstbortfald ved ledighed for personer med arbejdsmarkedstilknytning og et socialt indkomsterstatningssystem for personer uden arbejdsmarkedstilknytning, svarende det nuværende kontanthjælpssystem.
Arbejdsmarkeds-tilknytning	Arbejdsmarkedstilknytning opnås ved, at man én gang har opfyldt et beskæftigelseskrav. Beskæftigelseskravet svarer til det nuværende på 52 ugers beskæftigelse inden for de seneste 3 år. Når det er opfyldt, kan man ikke miste sin status, medmindre man gentagne gange afviser aktive tilbud, eller man selv melder sig ud af arbejdsmarkedet i en længere periode (f.eks. 2 år inden for 3 år).
Dagpenge: Grundydelse og tillægforsikring	Kompensationen for indkomstbortfald ved ledighed for personer med arbejdsmarkedstilknytning opdeles yderligere i to dele: En grundydelse for alle plus en tillæggydelse for personer, der har valgt en frivillig tillægforsikring.
Garanteret mindsteindkomst	Grundydelsen udgør en garanteret mindsteindkomst. I det følgende lægges til grund, at grundydelsen svarer til den nuværende kontanthjælpssats til enlige ikke-forsørgere. Grundydelsen er uafhængig af ægtefælleindkomst og formue, men som i det nuværende dagpenge- og kontanthjælpssystem er den betinget af, at den pågældende accepterer aktive tilbud.
Samme dækning som i dag	Grundydelse plus tillæggydelse skulle i følge Socialkommissionen udgøre 80 pct. af den hidtidige indkomst, mens den samlede maksimumbeløb skulle hæves med 30 pct. I det følgende antages imidlertid, at grundydelse plus tillæggydelse giver mulighed for samme dækning i dag. Der vil dog komme mulighed for, at der kan vælges mere individuelle ordninger enten inden for den statslige dagpengeforsikring eller via de private tillæggydelseforsikringer. Grundydelsen er tidsbegrænset, med mindre arbejdsmarkeds-

tilknytningen mistes. Ydelsen i tillægsforsikringen kan opretholdes i maksimalt fire år som i dag.

Kontanthjælp	Kontanthjælp ydes udelukkende til dem, der ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparete. Kontanthjælpen kan maksimalt udgøre satsen for grundydelsen. Kontanthjælpen er fortsat ægtefælleafhængig, og man er som i dag forpligtet til at tage imod aktive tilbud.
Finansiering	Grundydelsen for arbejdsmarkedsparete skulle ifølge Socialkommissionen finansieres via de generelle skatter, mens tillægsydelsen skulle finansieres ligeligt gennem forsikringsbidrag til staten og et procentuelt arbejdsmarkedsbidrag.
Andre delforslag	Socialkommissionen foreslog desuden ændringer i beskæftigelseskrav for dimittender og en række øvrige delforslag. ¹⁶ Disse forslag indgår ikke i den videre drøftelse i dette kapitel. Endvidere foreslog Socialkommissionen en aktiveringsreform. Da der siden er sket mange ændringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik, indgår dette heller ikke i den videre diskussion, hvor det forudsættes, at aktiveringsreglerne fortsætter uændret i forhold til i dag.
Diskussion af modellen	I det følgende diskuteres Socialkommissionens forslag nærmere. Modellen indeholder en række klare forbedringer i forhold til det eksisterende system, men rummer samtidig nogle potentielle problemer, som kræver en nærmere udredning.
Større gennemsigtighed	Socialkommissionens forslag giver et system med en grundydelse for alle og mulighed for frivillig tillægsforsikring, som vil skabe større gennemsigtighed med erstatning ved ledighed. Alle ledige vil således være berettiget til grundydelsen uanset deres egen og ægtefælles indkomst- og formueforhold.

16) Herunder en udvidelse af de arbejdsgiverbetalte dagpengedage, de såkaldte G-dage, til 5 dage. En udvidelse er også tidligere anbefalet af formandskabet, jf. Det Økonomiske Råd (2002).

Eliminerer samspilseffekter for gifte	Indførelse af en ægtefælleafhængig grundydelse vil eliminere samspilsproblemerne i det nuværende system. Det er en konsekvens af, at grundydelsen ikke reduceres, hvis ægtefællen opnår beskæftigelse eller stiger i løn. I det nye system har ægtefæller, hvor den ene eller begge er på kontanthjælp, således et større incitament til beskæftigelse og indkomstfremgang end i dag.
Fordelingsvirkning	Ifølge forslaget vil ikke-forsikrede ledige, hvis ægtefælle har en høj indkomst, blive berettiget til grundydelsen, hvorimod disse personer ikke er berettiget til kontanthjælp under det nuværende system. Ægtefæller med arbejdsmarkeds-tilknytning, der i dag begge er på kontanthjælp, vil modtage grundydelsen. Hvorvidt de vil opleve en indkomstfremgang, vil bl.a. afhænge af deres ledighedsomfang, da kontanthjælpen i dag nedsættes efter 6 måneders ledighed. Man kan selvsagt vælge at videreføre denne regel under det nye system.
Ydelsen for forsørgere	Grundydelsen afhænger som udgangspunkt ikke af en eventuel forsørgerforpligtelse overfor børn, men ydelsen er som nævnt lavere end den nuværende kontanthjælp for personer med forsørgerforpligtelse. Ønsker man at undgå, at forsørgere stilles ringere end i dag, kan man gå flere veje. Én mulighed er at indføre et kontanthjælpstillæg til forsørgere og at gøre tillægget afhængigt af en eventuel ægtefælles indkomst og formue. En klar ulempe ved denne løsning er, at samspilsproblemet dermed fortsat vil bestå for gruppen af gifte forsørgere. Alternativt kan man undlade at gøre forsørgertillægget afhængigt af ægtefællens indkomst og formue. Denne løsning indeholder det potentielle problem, at forsørgertillægget næppe vil kunne modregnes i eventuelle udbetalinger fra tillæggsforsikringen. Dermed vil forsikrede forsørgere kunne få en højere samlet indkomsterstatning end de nuværende maksimale dagpenge, hvilket kan svække incitamentet til at arbejde.
Udgiftskrævende grundydelse nødvendiggør andre omlægninger	En forudsætning for en omlægning af arbejdsløshedsunderstøttelsen vil formentlig være, at den samlet set virker neutralt på de offentlige finanser. Hvis der indføres en eller flere tillægssydelser, så alle har mulighed for samme dækning som i dag, vil omlægningen være udgiftskrævende. Det

skyldes, at flere vil være berettiget til grundydelse end det antal personer, der er berettiget til kontanthjælp i dag. Mulige finansieringselementer kunne være at hæve præmien i tillægfsforsikringen. Endvidere kan den maksimale kompensation reduceres, så den f.eks. udgør 85 pct. af forudgående indkomst.

**Manglende
påpasselighed ...**

Et væsentligt problem ved arbejdsløshedsunderstøttelse med høj dækning er, at der kan opstå manglende påpasselighed. Det skyldes, at den enkelte i et vist omfang kan påvirke, om vedkommende bliver ledig og i hvor lang tid bl.a. ved at ændre sin søgeadfærd, jf. afsnit V.2. Dette er et væsentligt argument for, at der i dagpengesystemet er en varighedsbegrænsning. Denne kan også fortolkes som en satsændring, fordi satsen på kontanthjælp er lavere end i dagpengesystemet.¹⁷ I dag afhænger aftrapningen af ydelsen imidlertid af en eventuel ægtefælles indkomstforhold. Det giver en vis tilfældighed i størrelsen af de økonomiske incitament, som ikke nødvendigvis er hensigtsmæssig. I modellen med en grundydelse og en tillægfsforsikring vil reduktionen i kompensationsgraden være ens for alle.

**... kan være
argument for
gradvis reduktion
i kompensations-
graden**

På den anden side er dette også et problem ved modellen, fordi grundydelsen indebærer en stigning i kompensationsgraden for dem, der i det nuværende system får reduceret kontanthjælp eller slet ikke er berettiget til kontanthjælp som følge af ægtefælleafhængigheden. Det kan svække incitamentet til aktiv jobsøgning og kan være argument for, at kompensationsgraden i tillægfsforsikringen reduceres gradvist igennem ledighedsforløbet.

**Helt privat tillægs-
forsikringssystem
ikke realistisk**

I Socialkommissionens forslag blev tillægsydelsen reguleret af staten og udbudt via arbejdsløsheds-kasserne. Der kan tænkes en alternativ organisering, nemlig at lade tillægsydelsen være en ren privat forsikring, som det kendes fra de

17) Det er dog relativt få personer, der falder ud af dagpengesystemet. Det skyldes, at dagpengeperioden er relativ lang, og at det er relativt nemt at genoptjene retten til dagpenge (der kræves kun 26 uger beskæftigelse de seneste 3 år, mod 52 uger første gang man modtager dagpenge). Samtidig tilskynder reduktionen i kompensationen ved overgang til kontanthjælp formentlig mange til at finde job inden overgangen til kontanthjælp.

tillægsforsikringer til dagpengesystemet, der tilbydes i dag. Der kan imidlertid være en række problemer hermed. For det første er der argumenter for, at det er vanskeligt at opretholde et helt privat arbejdsløshedsforsikringssystem. Det skyldes, at der kan komme pres på udbetalingerne ved langvarige konjunkturtilbageslag, jf. afsnit V.2. Det samme vil formentlig også gælde, hvis der indføres private tillægsforsikringer i større omfang. For det andet er det ikke sikkert, at der på det private marked vil blive tilbudt vilkår, der svarer til vilkårene i dag. Det skyldes ud over pres på arbejdsløshedsforsikring ved konjunkturtilbageslag, at personer med lav ledighedsrisiko ikke vil tegne forsikringen. Dermed bliver det samlet dyrere for de forsikrede, end hvad der kan være politisk acceptabelt.

Offentlig regulering og medfinansiering

Det er derfor næppe realistisk at etablere et helt privat tillægsforsikringssystem. Som følge heraf må staten regulere og subsidiere tillægsforsikringen. Dette kan ske efter de samme principper som dem, der ligger til grund for det nuværende dagpengesystem. Staten kan således fastsætte et bidrag, som skal betales af de, der ønsker at tegne en frivillig tillægsforsikring. Endvidere kan staten yde et skattefinansieret tilskud til finansieringen af tillægsforsikringsydelserne og fastsætte regler for størrelsen af den samlede kompensationsgrad, der kan opnås via grundydelsen og tillægsforsikringen.

Et forsikrings-system med tre søjler

Argumentet for en frivillig tillægsforsikring til grundydelsen er som tidligere nævnt, at borgerne kan have forskellige behov for og ønsker om at sikre sig mod indkomsttab ved ledighed. For at imødekomme disse behov kan staten gennem den regulerede tillægsforsikring søge at skabe mere fleksible tilbud for dækning end i dag. Personer, der føler behov for yderligere supplerende dækning kan derudover vælge at tegne en rent privat tillægsforsikring på linie med de tillægsforsikringer, der i dag markedsføres af a-kasserne. På denne måde opnås et forsikringssystem med tre "søjler". Den første søjle udgøres af grundydelsen, der sikrer alle arbejdsmarkedsparate en basal indkomstdækning. Anden søjle udgøres af den offentligt regulerede, men frivillige tillægsforsikring, der skal sikre, at "markedsfejl" på forsikringsmarkederne ikke forhindrer den grad af risikodeling,

som man politisk tilstræber. Endelig udgøres den tredje søjle af de rent private forsikringer, hvorigen gennem den enkelte for egen regning kan opnå en højere grad af risikodækning end den, som man ønsker at sikre gennem politiske indgreb.

V.6 Sammenfatning og politikanbefalinger

Forsikringer øger velfærden

Der er en velfærdsgevinst ved at mindske usikkerheden om den enkeltes fremtidige indkomst. Både individuelle og offentlige forsikringsordninger mindsker indkomstusikkerheden. Fordelen ved individuelle forsikringer er, at den enkelte selv bestemmer forsikringsomfanget. Dermed tages der højde for, at der er forskel på borgernes behov for og ønsker om forsikring. Fordelen ved offentlige forsikringsordninger er, at de sikrer, at flere bliver dækket. Individuelle forsikringsordninger kan indebære, at det samlede forsikringsniveau kan blive samfundsøkonomisk utilstrækkeligt og fordelingsmæssigt uacceptabelt.

Offentlig basisforsikring suppleret med tillægforsikring

Et system for indkomsterstatning ved ledighed bør dels sikre den enkelte en acceptabel indkomst og dels tage hensyn til forskelle i borgernes præferencer for forsikring. Disse målsætninger kan forenes ved at kombinere en tvungen basisforsikring for alle med en tillægforsikring, der kan tegnes, hvis der ønskes en højere dækning.

Velspecificerede faste basisforsikringer

Opdelingen af forsikringsordninger i en offentligt finansieret basisdækning og en helt eller delvist egenfinansieret tillægsdækning kræver, at politikerne præcist definerer og fastholder omfanget af den dækning, som det offentlige er ansvarlig for. Hvis det ikke sker, er der risiko for, at den enkelte undlader at tegne en tillægforsikring i forventning om, at den skattefinansierede ordning vil blive udvidet.

Indkomstdækning ved ledighed ...

Dagpengesystemet er en forsikringsordning, da udbetalingsen alene afhænger af, om forsikringsbegivenheden "ledighed" indtræffer. Alternativet til dagpengeforsikring er kontanthjælp. Kontanthjælp bygger på et behovsprincip, hvor indkomsterstatning kun ydes, hvis den enkelte ikke kan forsørge sig selv eller kan forsørges af en ægtefælle, det vil

sige, at udbetaling afhænger af flere forhold end i dagpengesystemet.

... vanskelig at gennemskue

Ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpssystemet gør det vanskeligt at gennemskue, hvilken indkomstdækning man kan opnå uden dagpengeforsikring. Endvidere er den potentielle merudbetaling – forskellen mellem dagpenge og kontanthjælp – bl.a. afhængig af en eventuel forsørgerforpligtelse over for børn. Dertil kommer, at den enkelte skal vurdere sin egen og en eventuel ægtefælles ledighedsrisiko for at vurdere den forventede gevinst ved dagpengeforsikring frem for kontanthjælp. Endelig kan den nuværende kombination af dagpenge og kontanthjælp indebære, at personer, der kun har ledighed som problem, bliver behandlet forskelligt afhængigt af, om de er dagpengeforsikrede.

Omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet

I kapitlet diskuteres på den baggrund fordele og ulemper ved et sammenhængende system for indkomstdækning ved arbejdsløshed. Det følger i naturlig forlængelse af, at den aktive arbejdsmarkedspolitik for forsikrede og ikke-forsikrede er harmoniseret de senere år. En model, som blev foreslået af Socialkommissionen (1993), indebærer en konsekvent gennemførelse af princippet om en grundydelse og en tillæggsforsikring.

To systemer

Ifølge forslaget opdeles indkomsterstatningen i to systemer: Et for personer uden tilknytning til arbejdsmarkedet og et for personer med tilknytning til arbejdsmarkedet. I systemet for personer med arbejdsmarkedstilknytning opdeles ydelsen i en grundydelse, som alle uanset forsikringsforhold er berettiget til, og en frivillig tillæggsforsikring. Grundydelsen er uden varighedsbegrænsning og svarer til kontanthjælpsatsen for enlige, mens den samlede udbetaling af grundydelse og tillæggsforsikring svarer til de nuværende maksimale dagpenge. Systemet for personer uden arbejdsmarkedstilknytning svarer til den nuværende kontanthjælp. Rådigheds- og aktiveringsforpligtelser opretholdes som i dag. Grundydelsen finansieres i Socialkommissionens forslag udelukkende via skattesystemet, mens tillæggydelsen finansieres ved en kombination af bidrag fra arbejdsløshedsforsikrede og et arbejdsmarkedsbidrag.

Grundydelse og tillæggsforsikring

Fordele er øget gennemskuelighed, ...

... eliminering af samspilsproblemer og, ...

... at alle er sikret indkomstdækning

Et system med en fast grundydelse for alle arbejdsmarkedsparete og en frivillig tillægssikring vil have en række fordele. For det første er systemet mere gennemskueligt. Det indebærer, at den enkelte bliver bedre i stand til at foretage et valg mellem mulighederne. Endvidere elimineres nogle af de samspilsproblemer, der eksisterer i det nuværende kontanthjælpssystem. De består i, at ægtefæller har mindre incitament til at påtage sig ekstra arbejde, og et ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp, har mindre incitament til at finde et job, fordi der modregnes i kontanthjælpen for ægtefælleindkomster. Endelig er alle sikret en indkomstdækning i tilfælde af ledighed og risikerer ikke at ende i det sociale system, med mindre den enkelte kommer ud for en social begivenhed.

Andre hensyn

Der kan dog peges på forhold, som kan stride mod andre hensyn. For det første vil systemet være omfordelende til fordel for nogle grupper, fordi alle bliver omfattet af grundydelsen uanset ægtefællens indkomst. For det andet afhænger grundydelsen ikke som udgangspunkt af forsørgerforpligtelse over for børn. Det indebærer, at nogle kontanthjælpsmodtagere med forsørgerpligt vil opleve en indkomstnedgang i forhold til i dag. En løsning af dette problem indebærer risiko for, at der genindføres samspilsproblemer i relation til forsørgere eller andre incitamentsproblemer.

Et enstrengt system uden samspilsproblemer

Det er ønskeligt at indføre et system, der løser de eksisterende samspilsproblemer i kontanthjælpssystemet for dem, der kun har ledighed som problem. De nuværende regler indebærer en klar fare for, at svage grupper på arbejdsmarkedet fastlåses i passivitet på et lavt indkomstniveau. Det er imidlertid ikke uden omkostninger at eliminere samspilsproblemerne. Indførelse af systemet med en fast grundydelse for alle arbejdsmarkedsparete vil indebære en øget kompensationsgrad for nogle grupper. Det er udgiftskrævende og modvirker ønsket om at mindske den strukturelle ledighed. Derfor kan det være nødvendigt at sænke den generelle kompensation i systemet eller at indføre en nedtrapning af tillægssikringsydelsen over ledighedsforløbet, således at den gennemsnitlige kompensationsgrad i et nyt sammenhængende system for indkomsterstatning ved ledighed ikke

bliver højere end i dag. Et enstrenget system for arbejdsløshedsforsikring rummer klare potentielle fordele, men der er behov for nærmere analyser for at fastlægge den mest hensigtsmæssige udformning af et sådant system og for at udrede dets virkninger på arbejdsmarkedsadfærden, indkomstfordelingen og de offentlige finanser.

Litteraturliste

Arbejdsmarkedsdirektoratet (2004): *Benchmarking af arbejdsløshedskasserne 2004*. København.

Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press, New York.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk økonomi, efterår 2002*. København.

Finansministeriet (2004): *Økonomisk Redegørelse, december 2004*. København.

Forbrugerstyrelsen (2004): *Forbrugerredgørelse*. København.

Forsikring og Pension (2004): *Forsikring i velfærdssamfundet*. København.

Parsons, D.O., T. Tranæs, H.B. Lilleør (2003): *Voluntary Public Unemployment Insurance*. CESifo Working Paper No. 1010. Department of Economics, University of Munich.

Regeringen (2002): *Flere i arbejde. Analyse*. København.

Socialkommissionen (1993): *Arbejde og velfærd. Forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*. Socialkommissionen (4), København.

KAPITEL VI

MEDBORGERKONTI

VI.1 Indledning

**Betydelig
omfordeling over
livet**

En betydelig del af indkomstoverførslerne indebærer en omfordeling over den enkeltes livsforløb og ikke omfordeling til personer, der gennem hele livet har en lav indkomst. Eksempelvis ydes støtte til unge under uddannelse, fordi de har begrænset mulighed for at oppebære en erhvervsindkomst. Der ydes også tilskud til børnefamilier, fordi deres udgifter midlertidigt er højere i forhold til deres erhvervsindkomst. Disse eksempler illustrerer, at en del af indkomstoverførslerne går til personer, som senere kan få en betydelig indkomst og dermed opnå en relativt høj livsindkomst.

**Fordel at omfordele
i forhold til
livsindkomster**

En indkomstomfordeling, der sker med udgangspunkt i livsindkomsten frem for den årlige indkomst, vil betyde lavere offentlige udgifter og dermed et lavere skattetryk. En omlægning af fordelingspolitikken, så der bliver taget udgangspunkt i livsindkomsterne, ville derfor betyde, at fordelingspolitikkenes forvridninger af økonomien ville blive mindre.

**Omfordeling i
forhold til
livsindkomst dog
vanskeligt**

Det er imidlertid ikke muligt umiddelbart at anvende livsindkomsterne som tildelingskriterium for offentlige indkomstoverførsler, da den enkeltes erhvervsindkomst over hele livet først kendes ved pensionstidspunktet. Eksempelvis kan personer, der tager en lang uddannelse, forvente at opnå en livsindkomst over gennemsnittet, men nogle vil ikke opnå dette, f.eks. fordi de ikke finder beskæftigelse inden for deres fagområde. Mange kan også være likviditetsbegrænset i de unge år. Eksempelvis kan det være vanskeligt for unge uddannelsessøgende at optage lån med sikkerhed i den forventede indkomst, og de kan derfor have be-

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

grænsede muligheder for at opnå lån til at finansiere deres forbrug under uddannelsen. Hvis der ikke blev udbetalt SU, kunne det medføre, at nogle ville undlade at gå i gang med en uddannelse.

Medborgerkonti kan omfordele over livet

Medborgerkonti kan være en mulighed for at tildele indkomstoverførsler med udgangspunkt i livsindkomster. Ideen bag medborgerkonti er at lade personer med en relativt høj livsindkomst selv finansiere indkomstoverførsler, hvis primære formål er at omfordele indkomster over livet. Det overordnede princip ved medborgerkonti er, at der oprettes en individuel konto til alle, hvortil de årligt indbetaler en fast andel af deres erhvervsindkomst. Samtidig sættes skatterne ned. Når en person opfylder kriteriet for at få tildelt en af de indkomstoverførsler, der indgår i ordningen, trækkes udbetalingerne fra vedkommendes konto. Ved pensionstidspunktet opgøres indestående på kontoen og i tilfælde af overskud udbetales dette som et tillæg til folkepensionen. Hvis den enkelte har trukket mere, end der er indbetalt, er vedkommende stadig sikret den almindelige folkepension. Medborgerkonti kan således være med til både at afhjælpe den enkeltes likviditetsbegrænsning, der kan være et problem i de yngre år, og at sikre omfordelingen til fordel for personer med relativt lav livsindkomst, idet alle er garanteret en folkepension efter samme regler som i dag.

Mindre forvridninger

Medborgerkonti indebærer et skattefinansieret overførselsystem for personer med relativt lav livsindkomst, hvorimod personer med højere livsindkomster vil opleve en reduktion af marginalskatterne samtidigt med en reduktion af kompensationsgraden i overførselssystemet. Umiddelbart vil borgere med lav livsindkomst således ikke blive påvirket, men forvridningerne af arbejdsudbuddet for (især) de højere løngrupper vil blive mindre, hvilket vil øge den samlede velstand.

Tidligere analyser af medborgerkonti

En omlægning af finansieringen af en del af de samlede indkomstoverførsler til medborgerkonti er også analyseret i f.eks. Fölster (1997), Orszag og Snower (1997), Feldstein og Altman (1998), Fölster mfl. (2002), Stiglitz og Yun (2002), Sørensen (2003), Bovenberg og Sørensen (2004) samt Feldstein (2005).

Indhold i kapitlet

I afsnit VI.2 beskrives medborgerkonti nærmere, og det diskuteres, hvordan de økonomiske incitamenter påvirkes af systemet. Afsnit VI.3 indeholder en gennemgang og diskussion af, hvilke indkomstoverførsler der kan medtages. I VI.4 gennemgås beregningerne for det samlede system. I beregningerne antages i første omgang, at adfærden er uændret i forhold til i dag, hvilket indebærer et uændret arbejdsudbud og træk på overførslerne. Det betyder, at der er et finansieringsbehov. Det må imidlertid forventes, at adfærden ændres, og i VI.5 diskuteres den sandsynlige størrelse af adfærdsændringerne. Endelig foretages en samlet vurdering af medborgerkontosystemet i afsnit VI.7.

VI.2 Beskrivelse af medborgerkonti

Fra skat til obligatorisk opsparing

Medborgerkonti indebærer, at en del af overførselssystemet omlægges fra skattefinansiering til finansiering via obligatoriske individuelle opsparingsordninger. Derved synliggøres det forhold, at en del af de nuværende skatter er midler, som den enkelte borger i realiteten overfører til sig selv over livsløbet.

Medborgerkonti sikrer omfordeling over livet og forebygger unødigt træk på ydelser

Medborgerkonti er således velegnede ved ydelser, hvis primære funktion er at omfordele hen over den enkeltes livsforløb, som f.eks. indkomstoverførsler i tilknytning til uddannelse, børn og alderdom. I disse tilfælde kunne individuel låntagning og opsparing være et alternativ til skattefinansierede ydelser. En anden type af ydelser, der kan være velegnet til medborgerkonti, er indkomstoverførsler, hvor den enkelte selv har mulighed for via sit arbejdsudbud at påvirke, hvor meget ydelsen benyttes. Et eksempel på dette er dagpenge og kontanthjælp ved kortvarig ledighed, hvor den enkelte f.eks. via søgeaktivitet selv i et vist omfang kan påvirke sandsynligheden for at finde beskæftigelse. Et andet eksempel er visse former for kortvarig sygdom, hvor det er en individuel vurdering, hvornår arbejdet kan genoptages. Derimod egner ydelser, der indebærer en betydelig omfordeling af livsindkomster mellem personer, sig ikke til at indgå i en medborgerkonto. Det er f.eks. ydelser, der tildeles som følge af langvarig sygdom eller handicap, der har som konsekvens, at vedkommende ikke kan opnå en erhvervsindkomst.

Livsindkomstgaranti og afhjælpning af likviditetsproblemer

Medborgerkonti kan opfattes som et alternativ til at skattefinansiere omfordeling over livet. Medborgerkonti indebærer, at det offentlige opretter en opsparings- og låneordning til hver enkelt borger.¹ Når det offentlige på denne måde intervenserer i den enkeltes indkomstudjævning over livsløbet, skyldes det, at nogle kan have et likviditetsproblem især i de unge år, hvor mange har store udgifter i forhold til deres indtægter. Til forskel fra private opsparingsordninger er der det særlige ved en medborgerkonto, at det er muligt at trække fra kontoen, før man overhovedet har indbetalt, eller selvom kontoen udviser underskud. Derved sikrer kontoen mod (store) likviditetsproblemer i tilfælde af midlertidige indkomstbortfald. Endvidere er det muligt at trække på medborgerkontoen uden sikkerhed for, at man kan tilbagebetale det, man har fået bevilget.

Alderspensioner og medborgerkonti

Alderspensioner kunne i princippet også finansieres via medborgerkonti, da de indebærer en omfordeling over livsforløbet. F.eks. kan de danske arbejdsmarkedspensioner til en vis grad opfattes som en medborgerkonto (ordningerne er obligatoriske, indbetalingen svarer til en andel af erhvervsindkomsten, og ved overgangen til pension udbetales en livrente). I modsætning til arbejdsmarkedspensionerne indeholder den danske folkepension et væsentligt element af omfordeling af livsindkomster, da grundbeløbet er det samme for alle uanset den forudgående erhvervsindkomst, og da pensionstillægget afhænger af pensionistens indkomst- og formueforhold. Da arbejdsmarkedspensionerne allerede har væsentlige lighedstræk med medborgerkonti, og da folkepensionen på den anden side medvirker til omfordeling af livsindkomster, er analysen i dette kapitel koncentreret om overførsler til de erhvervsaktive aldersgrupper.

Hovedprincipper

Et system med medborgerkonti indebærer, at der for den enkelte oprettes en opsparingskonto, hvor der indbetales et årligt beløb, jf. boks VI.1. Beløbet kan f.eks. svare til en andel af erhvervsindkomsten, eller det indbetalte beløb kan afhænge af arbejdsomfanget i det enkelte år på samme måde

- 1) I princippet er der intet i vejen for, at selve administrationen af systemet kan overlades til private aktører, evt. afhængigt af den enkelte borgers valg. Spørgsmålet om offentlig contra privat administration af systemet diskuteres ikke nærmere i dette kapitel.

som ATP-bidraget. Den enkeltes rådighedsbeløb er som udgangspunkt upåvirket af indførelsen af en medborgerkonto, fordi skatten nedsættes svarende til indbetalingen på kontoen. Når der udbetales en ydelse, der indgår i systemet, trækkes beløbet fra den enkeltes konto. Det er muligt at trække på kontoen, selv om der er en negativ saldo på kontoen. Indestående på kontoen forrentes med en rente, der svarer til renten for et risikofrit aktiv.²

**Overskud
udbetales som
livrente**

Ved overgang til folkepension udbetales indestående på kontoen f.eks. i form af en livrente, der lægges oven i pensionen. Hvis kontoen er negativ, eftergives gælden, og den enkelte modtager alene folkepensionen. Der er dermed ingen forskel mellem den nuværende indretning af finansieringen og tildelingen af overførselsindkomster for de, der ender med en negativ konto – hverken set fra den enkeltes eller samfundets side – og systemet indebærer dermed i lighed med det nuværende system en omfordeling af personers livsindkomster.

**Underfinansiering
af systemet**

Indførelsen af medborgerkonti vil i forhold til den nuværende finansiering af overførselsindkomsterne betyde, at der umiddelbart bliver et underskud for det offentlige. Det skyldes, at personer, der har bidraget mere, end de har fået udbetalt i indkomstoverførsler, får udbetalt et beløb, når de går på folkepension. Hvis indbetalingerne er proportionale med erhvervsindkomsten, vil det især være personer med relativt høje livsindkomster, der får overskud på deres medborgerkonto. Det skyldes primært, at de gennem livet har de største indbetalinger. Introduktion af medborgerkonti vil derfor som udgangspunkt være en fordel for personer med høje livsindkomster, mens systemet ikke stiller personer med lave indkomster anderledes end i dag. Det er dog muligt efterfølgende at ændre beskatningen, sådan at også personer

2) I beregningerne i dette kapitel er antaget, at indestående forrentes med den nominelle lønstigningstakt. Dette kan opfattes som et neutralt valg af rente, hvorved fokus i beregningerne er på de direkte fordelingskonsekvenser og mulige adfærdsvirkninger af indførelsen af medborgerkonti.

De grundlæggende principper bag et system med medborgerkonti kan kort skitseres som følger:

Indbetalinger og påvirkning af rådighedsbeløb

Medborgerkonti indebærer, at alle erhvervsaktive personer årligt indbetaler et beløb til en individuel konto. Som udgangspunkt fastlægges indbetalingerne som en fast andel af arbejdsindkomsten. Det svarer til udformningen af det nuværende arbejdsmarkedsbidrag. Indbetalingerne kan også fastlægges på anden vis. Størrelsen af de samlede indbetalinger fastsættes således, at de årlige indbetalinger for hele befolkningen dækker de forventede udgifter til de indkomstoverførsler, der medtages i ordningen. Samtidig med introduktionen af medborgerkontosystemet reduceres arbejdsmarkedsbidraget tilsvarende. Dette betyder, at alle personers rådighedsbeløb – her defineret som indkomst efter skat og betaling til medborgerkonti – er det samme som tidligere, hvis adfærden ikke ændres. Indestående på de enkelte konti forrentes med en risikofri rente.

Udbetalinger fra medborgerkontoen

Kriterierne for at modtage en indkomstoverførsel, der er omfattet af systemet, er som i det nuværende skattebaserede system. Alle udbetalinger af indkomstoverførsler, der er medtaget i ordningen, foretages fra de individuelle konti. Det er muligt, at saldoen på kontiene kan blive negative, hvilket typisk vil være tilfældet tidligt i livsforløbet.

Opgørelse af kontoen ved pensionering

Ved pensionering (f.eks. 65 år) opgøres den enkeltes konto, og hvis saldoen er positiv, udbetales overskuddet. Overskuddet beskattes ved udbetaling, da bidraget til kontoen er fradragsberettiget i indkomsten ved indbetaling. Er kontoen negativ, eftergives gælden, og den pågældende person får intet ekstra tillæg til pensionen. Dør eller udvandrer personen før pensionering, nulstilles kontoen.

Adfærdsvirkninger

Der er en vigtig skelnen mellem personer, der (eventuelt med ændret adfærd) forventer at få overskud på kontoen, og personer, der forventer at få underskud. For de sidstnævnte kan indbetalingerne til kontoen ligestilles med en skat, og systemet indebærer reelt ingen ændringer. For personer, der kan forvente at få overskud, er der derimod tale om, at en del af deres skattebetaling konverteres til en personlig opsparing. Dette betyder for det første, at disse personer må forventes at øge deres arbejdsudbud. Det skyldes, at den økonomiske gevinst ved at arbejde øges, fordi en del af skatten, der betales af en ekstra arbejdsindsats, er blevet til en pensionsopsparing, der udbetales ved pension. For det andet må det forventes, at

trækket på de overførsler, der er medtaget i ordningen, vil blive mindre. Det skyldes, at de personer, der forventer at have overskud på pensioneringstidspunktet, reelt selv betaler for overførslerne i form af lavere pension. Det svarer til, at kompensationsgraden for ydelsen er nul.

Konsekvenser for de offentlige finanser

Ved introduktionen af systemet sættes arbejdsmarkedsbidraget ned, men samtidig overgår finansieringen af de udvalgte overførsler til medborgerkontosystemet. Imidlertid indebærer systemet, at eventuelle overskud på de individuelle konti udbetales ved pensionering. Dermed indebærer summen af de positive konti et offentligt underskud, der må finansieres. Den ændrede adfærd vil imidlertid bidrage til øgede offentlige indtægter som følge af øget arbejdsudbud. Samtidig vil et mindre træk på overførelserne omfattet af medborgerkonti indebære, at behovet for indbetalinger til systemet reduceres. Dermed bliver de samlede udgifter lavere, hvilket ligeledes bidrager til finansieringen.

Konsekvenser for indkomstfordelingen

Hvis der ses bort fra adfærdsvirkninger og behovet for finansiering af de positive konti, vil en del af befolkningen – dem med overskud på deres konti – være bedre stillet end i det nuværende skattefinansierede system, mens dem med underskud vil være stillet som i dag. Adfærdsvirkningerne i form af øget arbejdsudbud vil bidrage til større BNP, større skattegrundlag og dermed til øgede skatteindtægter, hvilket bidrager til finansieringen af systemet. Hvis adfærdsændringerne er tilstrækkeligt store, vil de øgede skatteindtægter og lavere udbetalinger af overførsler kunne finansiere de positive konti.

Hvis adfærdsændringerne derimod ikke er tilstrækkeligt store, vil der være behov for skatteforhøjelser for at finansiere de positive konti. Disse vil dog være mindre end den initiale skattnedsættelse. Hvis skatten pålignes proportionalt, dvs. som en stigning i arbejdsmarkedsbidraget, vil systemet – i fravær af tilstrækkelige adfærdsvirkninger – samlet trække i retning af en mere skæv indkomstfordeling: Personer med underskud på medborgerkontoen vil samlet opleve en skattestigning og dermed et fald i indkomst og forbrugsmuligheder, mens personer med overskud vil opleve en indkomstfremgang. Vurderes fordelingskonsekvenserne at være uønskede, kan de modvirkes med en skatteomlægning – eksempelvis gennem en forøgelse af beskæftigelsesfradraget finansieret af højere mellem- og topskat. En sådan omlægning indebærer, at de lettelser af marginalsatten, som medborgerkonti under alle omstændigheder muliggør, flyttes nedad på skatteskalaen.

med lave erhvervsindkomster får en gevinst ved medborgerkonti.

Skal finansieres i fravær af adfærdsændringer

Det umiddelbare underskud for det offentlige, der følger af udbetalingen af de positive konti, skal finansieres. I det omfang introduktionen af medborgerkonti ikke medfører ændringer i adfærden, må finansieringen indebære enten højere skatter eller lavere offentlige udgifter. Men det er urealistisk at antage uændret adfærd.

Forudsætningen for positive adfærdsvirkninger

Ændringen af finansieringen af indkomstoverførsler vil påvirke de økonomiske incitament, fordi den enkelte kan se frem til et større overskud ved pensionsalderen, hvis der trækkes mindre på medborgerkontoen, og fordi skattesatsen nedsættes. Det mindre træk på kontoen vil betyde, at finansieringsunderskuddet, der umiddelbart opstår, vil blive mindre. En forudsætning for, at der kan opstå positive adfærdsvirkninger, er, at indbetalingerne til medborgerkontoen ikke af den enkelte opfattes som en skat.³ Når den enkelte ikke opfatter den tvungne opsparing som en skat, indebærer det, at vedkommende i sine dispositioner hen over livet tager højde for de indtægter, der først udbetales senere i livet.

De økonomiske incitament påvirkes ad to veje

Indførelsen af medborgerkonti påvirker de økonomiske incitament ad to kanaler. Den ene kanal er mindre træk på kontoen som følge af, at kompensationsgraden for ydelserne reelt bliver nul, fordi træk på kontoen vil reducere den forventede ekstra pension fra medborgerkontoen. Den anden kanal er, at omlægning fra en skat til en personlig opsparing må forventes at øge arbejdsudbuddet. Det skyldes, at arbejdsindkomsten efter skat vil stige. For de personer, der ender med at få underskud (og får eftergivet gælden), er der reelt ingen forskel på indbetalingerne og skatten. Dette indebærer, at de nævnte adfærdsvirkninger ikke vil være til stede for disse personer (der typisk ligger i den nederste del af indkomstfordelingen). For den del af befolkningen, der har udsigt til at få overskud på kontoen, må man derimod forvente et øget arbejdsudbud og et reduceret træk på overførslerne.

3) Det indebærer bl.a., at borgerne har tillid til, at systemet består frem til de bliver 65 år, hvor de får udbetalt indestående.

VI.3 Overførsler i medborgerkontoen

Behov for at se på fordelingen

I dette afsnit redegøres for, hvilke ydelser der kan medtages i et medborgersystem. Overførsler, der indebærer en betydelig omfordeling mellem personer, er ikke egnet til at indgå i en medborgerkonto, mens overførsler, der har som formål at omfordele over livet, eller som den enkelte selv i et vist omfang via sit arbejdsudbud kan påvirke udnyttelsen af, kan medtages. I tabel VI.1 er de nuværende indkomstoverførsler til de erhvervsaktive aldersgrupper opstillet, og det er angivet, om det kan være relevant at inddrage dem i et medborgerkontosystem. I tabellen er uddannelsesstøtte, barseldagpenge, børnefamilieydelse og efterløn angivet som ydelser, der forekommer at være velegnede til medborgerkonti, fordi deres funktion er at omfordele over livscyklen. Kortvarige ydelser i form af dagpenge og kontanthjælp ved kortvarig ledighed og sygdom er forsikringsordninger, hvor den enkelte kan påvirke, hvor meget ydelsen benyttes. Når det konkret skal fastlægges, hvilke indkomstoverførsler, der skal medtages, er det imidlertid nødvendigt at se på de forskellige ordningers virkninger på fordelingen af livsindkomsterne. Det skyldes, at de fleste indkomstoverførsler vil have elementer af både omfordeling over livet og mellem personer. Eksempelvis er Statens Uddannelsesstøtte en ydelse, der primært har til formål at omfordele over livet, men hvis nogle ikke gennemfører uddannelsen og derfor opnår en relativt lav løn, vil den også have karakter af omfordeling mellem personer.

Fordelingsvirkning af overførslerne afgørende

Når det skal fastlægges, hvilke ydelser der kan medtages i en medborgerkonto, er det tilstrækkeligt at sammenligne, hvordan udbetalingen af de enkelte ydelser påvirker fordelingen af livsindkomsterne. Derimod er det ikke nødvendigt at sammenligne, hvordan finansieringen for de enkelte ydelser påvirker fordelingen. Det skyldes, at medborgerkonti antages finansieret ved at opkræve en proportional andel af bruttoerhvervsindkomsten. Dermed vil borgernes forholdsmæssige bidrag være det samme til alle ydelser.

Tabel VI.1 Indkomstoverførsler og medborgerkonti

	Primær funktion	Uhensigtsmæssig adfærd	Egnet til medborgerkonti
Uddannelsesstøtte	livscykel	(ja)	ja
Barseldagpenge	livscykel	?	ja
Børnefamilieydelse	livscykel	?	ja
Arbejdsløshed, kortvarig	forsikring	ja	ja
Sygedagpenge, kortvarig	forsikring	ja	ja
Kontanthjælp, kortvarig	forsikring	ja	ja
Boligsikring	forsikring	(ja)	ja
Efterløn	livscykel	?	ja
Ledighed, langvarig	omfordeling	ja	nej
Kontanthjælp, langvarig	omfordeling	ja	nej
Børnetilskud	omfordeling	(nej)	nej
Revalidering	omfordeling	nej	nej
Førtidspension	omfordeling	(ja)	nej

Anm.: "Livscykel" angiver, at ydelsens primære formål er at hjælpe den enkelte til at omfordele sit forbrug hen over livet. "Omfordeling" angiver, at der sker en omfordeling mellem personers livsindkomst. "Uhensigtsmæssig adfærd" indebærer, at den enkelte kan påvirke sandsynligheden for en hændelse uden at bære de samlede omkostninger ved hændelsen.

Beregning af omfanget af omfordeling

I tabel VI.2 er vist størrelsen af de gennemsnitlige indkomstoverførsler fordelt efter livsindkomstdeciler. Livsindkomsterne er beregnet som beskrevet i kapitel II. Det indebærer bl.a., at der sker en fuldstændig udjævning af indkomsten inklusive offentlige indkomstoverførsler mellem de personer, der indgår i en husholdning. Det er som beregningsmæssig forudsætning valgt at fordele indbetalinger til og udbetalinger fra kontoen mellem de voksne personer i familien.⁴ Denne antagelse indebærer, at fordelingsvirkningerne af medborgerkonti er mindre, end hvis der ikke var foretaget en omfordeling inden for familien. Det

- 4) Eksempel: I en familie tjener konen 400.000 kr., og manden modtager sygedagpenge på 180.000 kr. På konens konto indbetales 8 pct. af 400.000 kr. = 32.000 kr., og fra mandens konto trækkes 180.000 kr. Efter udligningen vil begges konto være ændret med $((32.000 \text{ kr.} - 180.000 \text{ kr.})/2) = -74.000 \text{ kr.}$

skyldes både, at kvinder i gennemsnit har lavere erhvervsindkomster, og at de i større omfang benytter offentlige indkomstoverførsler som barselsorlov, børnefamilieydelse og børnepasningsorlov.

Syv ydelser kan indgå i medborgerkonti

Der er beregnet et summarisk mål (omfordelingsindeks) for fordelingsvirkningen af hver indkomstoverførsel for at undersøge, hvor omfordelende de enkelte ydelser er. Disse fremgår af søjlen yderst til højre i tabel VI.2. I boks II.3 i kapitel II er der nærmere redegjort for beregningen af omfordelingsindekset. En lav værdi af omfordelingsindekset angiver, at indkomstoverførslen kun har en lille påvirkning af fordelingen af livsindkomsterne. Af tabellen fremgår, at dette gælder for børnepasningsorlov, statens uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, syge- og barselsdagpenge samt dagpenge og kontanthjælp i forbindelse med kortvarig ledighed.⁵ Det er derfor i de følgende beregninger valgt at medtage disse ydelser i de videre beregninger af medborgerkonti. Det er dog et politisk valg, hvilke ydelser der skal indgå i et medborgerkontosystem.

- 5) Når syge- og barselsdagpenge betragtes samlet skyldes det, at disse to overførsler er slået sammen i det anvendte datagrundlag. En opsplnitning af syge- og barselsdagpenge må forventes at betyde, at kun barselsdagpenge skulle indgå i medborgerkonti. Børnepasningsorloven er nu under afvikling, men det må antages, at forlængelsen af barselsorloven, der blev indført fra 2002, har nogenlunde samme fordelingsvirkning som børnepasningsorloven.

Tabel VI.2 De gennemsnitlige udbetalinger af indkomstoverførsler (18-64 år), fordelt på livsindkomstdeciler

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	I alt	Omfordeling
	----- 1.000 kr. -----											
Børnepasningsorlovsydelse	15	17	16	16	16	16	17	16	16	15	16	0,125
Statens uddannelsesstøtte	112	104	90	89	91	84	87	89	98	107	95	0,138
Efterløn	108	147	158	158	150	148	134	115	102	71	129	0,200
Børnefamilieydelse	182	160	148	143	135	129	125	120	117	111	137	0,212
Arbejdsløshedsdagpenge	232	259	246	230	209	197	183	169	149	128	200	0,239
Syge- og barselsdagpenge	116	118	109	101	88	83	75	66	58	46	86	0,285
Kortvarig ledighed ^{a)}	347	289	260	237	215	200	187	172	153	134	220	0,287
Revalidering	68	50	46	37	33	30	29	25	24	21	36	0,332
Børnetilskud	61	40	30	26	23	21	19	18	17	15	27	0,377
Skattefri pensionstillæg ^{b)}	124	108	86	64	54	48	40	39	32	25	62	0,409
Boligsikring	79	42	29	23	18	16	15	12	12	11	26	0,497
Førtidspension	601	475	358	247	199	168	127	119	93	66	245	0,500
Langvarig ledighed mv. ^{c)}	273	144	97	78	61	55	46	43	38	32	87	0,512
Kontanthjælp	388	174	111	86	66	59	50	46	43	38	106	0,560
Boligyldelse, førtidspensionister	74	52	34	22	17	14	9	9	7	5	24	0,587

a) Udbetalt kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge i forbindelse med de første tre måneder af en ledighedsperiode i et år.

b) Omfatter personlige tillæg, plejetillæg og invaliditetsydelse mv.

c) Udbetalt kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge i forbindelse med ledighed ud over de første tre måneder af et år.

Anm.: Se boks II.2 for en definition af omfordelingsindekset.

VI.4 Beregnede virkninger af medborgerkonti uden adfærdsændringer

Beregning af finansieringsbehov og fordelingsvirkning

I dette afsnit beregnes de umiddelbare konsekvenser af at indføre medborgerkonti for følgende syv typer af indkomstoverførsler: Børnepasningsorlov, statens uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, syge- og barseldagpenge samt dagpenge og kontanthjælp i forbindelse med kortvarig ledighed. I beregningerne er det antaget, at en del af det nuværende arbejdsmarkedsbidrag indbetales til kontiene. Til at finansiere de ydelser, der indgår i medborgerkontiene, skal i fravær af adfærdsændringer anvendes 7,9 pct.point af det nuværende arbejdsmarkedsbidrag. De resterende 0,1 pct.point fastholdes som en skat. I afsnittet er der fokus på at beregne de umiddelbare fordelingskonsekvenser af, at kun en del af befolkningen får udbetalt et overskud på deres medborgerkonti. Den samlede sum, der på denne måde skal udbetales, svarer til det underskud, der uden ændringer af adfærden opstår på de offentlige finanser. Beregninger i dette afsnit foretages således under antagelse af, at der ikke forekommer adfærdsvirkninger.

Reglerne for tildeling er de gældende regler

Det er antaget, at reglerne for tildelingen af indkomstoverførsler svarer til de regler, der gælder i dag. Det betyder f.eks., at efterløn kan udbetales fra en person fylder 60 år og er efterlønsberettiget. Det antages endvidere, at et eventuelt indestående på medborgerkontoen medgår til finansiering af ydelser i systemet, hvis en person udvander eller dør, før vedkommende fylder 65 år. I boks VI.2 er ved hjælp af nogle forenkledte regneeksempler illustreret, hvordan saldoen på medborgerkontoen afhænger af indbetalinger, udbetalinger og personernes civilstand.

Saldoen på en borgers konto afhænger af størrelsen af både udbetalinger og indbetalinger. De samlede indbetalinger bestemmes både af antallet af år på arbejdsmarkedet og af erhvervsindkomstens størrelse. I eksemplerne er det forudsat, at man maksimalt kan være erhvervsaktiv i 47 år fra 18 år frem til man fylder 65 år.

I regneeksemplerne er det antaget, at statens uddannelsesstøtte er 48.000 kr. om året, og at syge-, barsels- og arbejdsløshedsdagpenge samt efterløn er 180.000 kr. om året. Går en person på efterløn inden det fyldte 62. år, er efterlønsatsen 91 pct. af dagpengesatsen. Børnefamilieydelsen er 12.000 kr. om året. Medborgerbidraget er her antages at være 8 pct. af erhvervsindkomsten. Forrentningen af indestående på medborgerkontoen antages at svare til den nominelle lønstigningstakt, så alle talstørrelser er angivet i reale vækstkorrigerede termer.

Eksempel 1: En person er under uddannelse i 8 år, får et barn og modtager i den forbindelse barselsdagpenge i et 1 år og børnefamilieydelse i 18 år. Når hun bliver 60 år, går hun på efterløn. Hun er dermed erhvervsaktiv i 34 år (47 år - 8 år - 5 år), hvor hendes gennemsnitlige erhvervsindkomst er på 400.000 kr.

Eksempel 2: En person arbejder frem til han fylder 62 år og går derefter på efterløn. Han er derfor erhvervsaktiv i 44 år. Han har en gennemsnitlig erhvervsindkomst på 300.000 kr.

Eksempel 3: En person arbejder fra han er 18 år til 51 år, hvor han først bliver syg et år og derefter bliver førtidspensioneret. Han har haft 4 ledighedsperioder af 3 måneders varighed. Hans gennemsnitlige erhvervsindkomst er 200.000 kr.

Eksempel 4: Personerne i eksempel 1 og eksempel 2 er gift, og derfor fordeles deres samlede indbetalinger og udbetalinger på begges konti.

Eksempel 1		I alt kr.
Udbetalinger	$48.000 \text{ kr.} \cdot 8 \text{ år} + 180.000 \text{ kr.} \cdot 1 \text{ år} + 12.000 \text{ kr.} \cdot 18 \text{ år} + 180.000 \text{ kr.} \cdot 5 \text{ år} \cdot 91 \text{ pct.}$	1.599.000
Indbetalinger	$400.000 \text{ kr.} \cdot 34 \text{ år} \cdot 8 \text{ pct.}$	1.088.000
Saldo		- 511.000
Eksempel 2		
Udbetalinger	$180.000 \text{ kr.} \cdot 3 \text{ år}$	540.000
Indbetalinger	$300.000 \text{ kr.} \cdot 44 \text{ år} \cdot 8 \text{ pct.}$	1.056.000
Saldo		516.000

Eksempel 3		
Udbetalinger	$180.000 \text{ kr.} \cdot 1 \text{ år} + 180.000 \text{ kr.} \cdot 4 \cdot \frac{1}{4} \text{ år}$	360.000
Indbetalinger	$200.000 \text{ kr.} \cdot 33 \text{ år} \cdot 8 \text{ pct.}$	528.000
Saldo		+168.000
Eksempel 4		
Udbetalinger, pr. person	$(1.599.000 + 540.000) / 2$	1.069.500
Indbetalinger, pr. person	$(1.088.000 + 1.056.00) / 2$	1.072.000
Saldo, pr. person		+2.500

Stor forskel i hvor meget der trækkes

I tabel VI.3 er indbetalinger og udbetalinger fra kontiene fordelt efter livsindkomstdeciler. Der er betydelig forskel på, hvor meget personer i de forskellige indkomstdeciler trækker på ydelserne. Den 10. del af befolkningen, der har de laveste livsindkomster, trækker således i gennemsnit 879.000 kr. på medborgerkontoen frem til de bliver 65 år. Disse udbetalinger omfatter alle de syv typer af overførsler, der indgår i medborgerkontosystemet. Gruppens indbetalinger udgør i gennemsnit kun 300.000 kr., og de vil derfor i gennemsnit have et underskud på 579.000 kr. Når saldoen, bliver gjort op ved pensionsalderen, eftergives gælden. For den del af befolkningen, der har de højeste indkomster, udgør overskuddet i gennemsnit 312.000 kr. efter skat svarende til 3,3 pct. af deres disponible livsindkomst.

Indbetalinger betyder mest for saldi

Forskellene i saldiene på pensioneringstidspunktet skyldes både forskelle i indbetalinger og forskelligt træk på kontoen. Det fremgår, at indbetalingerne stiger med indkomsten, og træk fra kontiene falder med indkomsten. Det er indbetalingerne, der har størst betydning for forskelle i saldienes størrelse. Indbetalingerne er således mere end tre gange så store i den øverste som i den nederste indkomstdecil, mens udbetalingerne er godt halvt så store i den øverste som i den nederste decil. I den nederste decil svarer indbetalingerne i gennemsnit til en tredjedel af trækket, mens personer i den øverste decil i gennemsnit indbetaler dobbelt så meget, som de trækker fra kontiene.

Tabel VI.3 De gennemsnitlige ind- og udbetalinger til medborgerkonti samt konti med overskud fordelt over livsindkomstdeciler

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Gns.
	----- 1.000 kr. -----										
Indbetaling	300	471	563	625	678	720	766	813	876	1.016	683
Udbetaling	879	835	782	745	695	660	624	578	545	485	683
Saldo	-579	-364	-219	-119	-18	59	142	235	332	531	0
Positiv saldo efter skat ^{a)}	6	20	39	56	75	99	1	165	206	312	110
	----- Mio. kr. -----										
Livsindkomst	4,2	5,3	5,8	6,2	6,5	6,9	7,2	7,6	8,2	9,5	6,7
	----- Pct. -----										
Indb./udb.	34	56	72	84	97	109	123	141	161	210	100
Saldo efter skat/livsindk.	0,1	0,4	0,7	0,9	1,2	1,4	1,8	2,2	2,5	3,3	1,6
Andel med positiv saldo	7,2	17,1	27,7	36,3	43,0	51,2	57,2	65,8	71,0	79,7	45,6

a) Det er antaget, at overskuddene beskattes med 38,8 pct., hvilket svarer til den gennemsnitlige marginalskat for efterlønsmodtagere, jf. kapitel IV.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Gevinsterne tilfalder primært højindkomstgrupperne

Indførelsen af medborgerkonti indebærer som forventet, at personer med høje livsindkomster opnår de største overskud, jf. tabel VI.3. Det skyldes, at andelen af personer med et positivt indestående stiger med indkomsten. Ca. 20 pct. af personerne i den øverste indkomstdecil har alligevel underskud på deres konto. For personerne i den nederste decil er det tilsvarende tal 93 pct.

Finansieringsbehov på knap 7 mia. kr. uden adfærdsændringer

Omfordelingsindekset for overskuddene er beregnet til -0,326, jf. tabel VI.4. Indkomstfordelingen er således blevet mere skæv beregnet ud fra dette indeks, men det skyldes udelukkende, at nogle har fået en højere indkomst, hvorimod ingen er blevet dårligere stillet. Beregningerne viser, at ca. 45 pct. af befolkningen kan forvente at have en positiv saldo på deres medborgerkonto, når de bliver 65 år. I fravær af adfærdsændringer er summen af disse overskud ca. 11

Fordeling af begrænsede underskud

mia. kr. Da overskuddene skal beskattes, vil det indebære et samlet finansieringsbehov på ca. 6,8 mia. kr.⁶

Det må forventes, at indførelsen af medborgerkonti vil påvirke incitamenterne for personer, der opnår en positiv saldo. Men også incitamenterne for de, der i beregningerne kun får et begrænset underskud, må forventes at blive påvirket. Deres adfærd skal kun ændres lidt, for at de vil opnå et overskud. En beregning af fordelingen af over- og underskud viser, at 4 pct. har en gæld på under 50.000 kr., 7 pct. har en gæld under 100.000 kr., og ca. 15 pct. har en gæld under 250.000 kr. Et beløb på 250.000 kr. svarer til godt en tredjedel af det forventede træk på overførslerne for personer, der ligger midt i livsindkomstfordelingen.

Tabel VI.4 Medborgerkonti, samlet virkning uden adfærdsændringer

Omfordelingsindeks	-0,326
Samlede overskud før skat, mia. kr.	11,1
Finansieringsbehov, mia. kr.	6,8
Andel med positiv saldo, pct.	45,6
Andel med lille negativ saldo, pct. ^{a)}	15,0

a) Underskud under 250.000 kr.

Anm.: Se boks II.3 for en definition af omfordelingsindekset. Finansieringsbehovet er beregnet som summen af overskud efter skat.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

6) I beregningerne er det antaget, at overskuddene beskattes som a-indkomst, og at skattesatsen svarer til marginalskatten for efterlønsmodtagere.

VI.5 Adfærdsvirkninger af medborgerkonti

I dette afsnit vurderes de mulige adfærdsvirkninger, der kan opstå ved introduktion af medborgerkonti.⁷

Et medborgerbidrag på 7,1 pct.

Adfærdsvirkningerne medfører, som beskrevet i afsnit VI.2, blandt andet, at trækket på de ordninger, der er medtaget i systemet, kan forventes at blive mindre. Dette betyder, at de samlede udgifter til overførslerne reduceres i forhold til det nuværende skattefinansierede system. Som beskrevet i afsnit VI.2, fastsættes medborgerkontobidraget, således at de årlige indbetalinger for hele befolkningen dækker de forventede udgifter til de indkomstoverførsler, der medtages i ordningen. Når der tages højde for disse adfærdsvirkningerne, er der behov for, at 7,1 pct.point af arbejdsmarkedsbidraget øremærkes til et medborgerkontobidrag.⁸

Adfærdsvirkninger

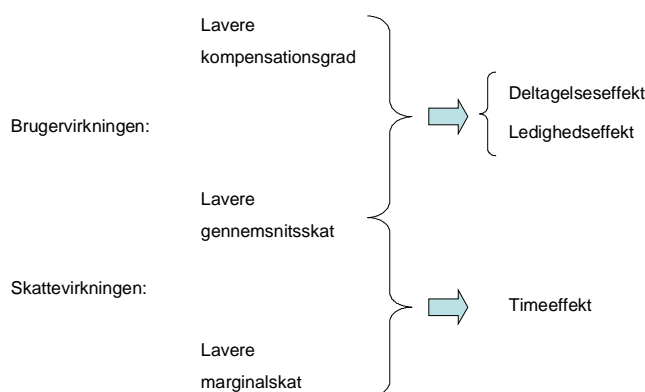
Introduktionen af medborgerkonti kan forventes at øge arbejdsudbuddet og reducere trækket på overførslerne. Dette sker gennem to kanaler, benævnt brugervirkningen og skattevirkningen. Virkningerne er illustreret i figur VI.1 og forklares nærmere i det følgende.

Brugervirkningen

Brugervirkningen fremkommer primært ved, at kompensationsgraden ved de forskellige ordninger reduceres til nul, da brugen af ydelserne medfører en tilsvarende reduktion af overskuddet, som udbetales ved overgang til folkepension, jf. afsnit VI.2. Dette vil mindske deltagelsen i ordningerne, og derved vokser erhvervsdeltagelsen, og den strukturelle ledighed falder.⁹

- 7) Nærmere oplysninger om beregningerne af de mulige adfærdsvirkninger i dette afsnit kan findes i et baggrundsnotat, som kan rekvireres fra Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- 8) Det er således adfærdsvirkningerne (det mindre træk på overførslerne), der er baggrunden for, at der i dette afsnit regnes med et medborgerkontobidrag på 7,1 pct.point, mod de 7,9 pct.point, der blev anvendt i afsnit VI.4, hvor der ikke blev taget højde for adfærdsvirkninger.
- 9) Den lavere strukturledighed og øgede erhvervsdeltagelse fremkommer ved, at personer uden for beskæftigelse øger deres søgeaktivitet, hvilket dæmper lønpresset og mindsker arbejdsgivernes omkostninger ved rekruttering af nye medarbejdere.

Figur VI.1 Beskæftigelsesvirkninger af medborgerkonti



Anm.: En højere indkomst som følge af en lavere gennemsnitsskat mindsker timeeffekten, da en højere indkomst øger efterspørgslen efter fritid. I f.eks. Frederiksen mfl. (2001) vises det imidlertid, at denne effekt stort set ikke har nogen betydning for arbejdsudbuddet i timer.

Skattevirkningen

Skattevirkningen kommer fra omlægningen af arbejdsmarkedsbidraget (som er en forvridende skat) til et medborgerbidrag (som ikke er en skat, da det er bidrag til ens egen konto). Dermed er omlægningen i realiteten en lettelse af både gennemsnits- og marginalbeskatningen af erhvervsindkomst. Dette vil tilskynde til et større arbejdsudbud gennem en øget arbejdstid¹⁰ og en øget erhvervsdeltagelse. Endvidere vil den lavere gennemsnitsskat mindske den strukturelle ledighed.

Kun personer som kan forvente overskud berøres

Kun personer, som kan forvente et overskud på deres individuelle konto ved tilbagetrækningsalderen, vil ændre adfærd. Dette vedrører umiddelbart den andel af befolkningen på ca. 45 pct., der kan forvente overskud uden adfærdsvirkninger, jf. tabel VI.4. Herudover antages, at den andel på 15

10) Dette sker i praksis ved, at arbejdstiden øges gennem enten mere overarbejde, et større omfang af bijob, eller ved at de deltidsbeskæftigede øger deres arbejdstid.

pct., der har et begrænset underskud, ændrer adfærd, fordi de herigennem kan vende underskud til overskud. Samlet indebærer det, at ca. 60 pct. af befolkningen kan forvente at få overskud, hvis de ændrer adfærd. Den resterende del af befolkningen, som har underskud på deres individuelle konto, kan ikke forventes at ændre adfærd.

Adfærdsvirkninger er usikre

Adfærdsvirkningerne af medborgerkonti er usikre bl.a. som følge af, at virkningen på trækket på de forskellige ydelser er usikker. De følgende beregninger skal derfor ses som en illustration af mulige adfærdsvirkninger ved at introducere et system med medborgerkonti.

Mindre brug af ydelser øger beskæftigelsen svarende til 22.000 personer på fuld tid

I beregningerne ses på tre scenarier. I hovedscenariet antages, at antallet af modtagere i de berørte ordninger reduceres med 20 pct., når kompensationsgraden reduceres til nul.¹¹ Det forudsættes, at der sker en tilsvarende stigning i erhvervsdeltagelsen (beregnet i personer), hvilket svarer til, at arbejdsstyrken vokser med 2 pct. Sammenholdt med internationale undersøgelser af skatte- og overførselssystemets virkning på erhvervsdeltagelsen er der tale om et konservativt bud, jf. f.eks. Immervoll mfl. (2004). I dette scenario bevirker introduktionen af medborgerkonti, at den mindre brug af ydelserne fører til en stigning i beskæftigelsen svarende til 22.000 fuldtidspersoner, jf. tabel VI.5. Heraf vil ca. 13.000 fuldtidspersoner komme fra mindre tilgang til efterløn, ca. 4.000 fuldtidspersoner som følge af en lavere strukturel ledighed, brugen af barselsorlov vil mindskes svarende til ca. 3.000 fuldtidspersoner, og en hurtigere færdiggørelse af uddannelse vil bidrage med ca. 3.000 personer på fuldtidsbasis.

- 11) Denne følsomhed betegnes i det følgende som "deltagelseselasticiteten". I den internationale litteratur (f.eks. Saez (2002)) defineres deltagelseselasticiteten traditionelt som erhvervsdeltagelsens elasticitet med hensyn til forskellen mellem arbejdsindkomsten efter skat og overførselsindkomsten efter skat. Den her anvendte elasticitet, der følger definitionen fra Det Økonomiske Råd (2004), boks I.3 s. 91-93, kan vises at svare til en traditionel deltagelseselasticitet på 0,02. Normalt antages den traditionelle elasticitet at være noget højere, så det her beskrevne hovedscenario må betragtes som konservativt.

Bidrager med knap 3 mia. kr.

Isoleret set vil den større beskæftigelse øge skatteindtægterne, hvilket vil forbedre de offentlige finanser med knap 3 mia. kr. Dette svarer til, at en ekstra fuldtidsbeskæftiget øger skatteprovenuet med knap 130.000 kr. Den mindre brug af de forskellige overførsler i medborgerkontosystemet medfører, at udgifterne til disse ydelser samlet mindskes med godt 3 mia. kr. Det mindre træk på ydelserne bidrager indirekte til at dække finansieringsbehovet, da det mindsker den andel af arbejdsmarkedsbidraget, der skal omlægges fra skat til medborgerkontobidrag.

Lavere skat øger beskæftigelsen med 7.000 fuldtids-personer

Skattevirkningen medfører isoleret set, at beskæftigelsen øges svarende til ca. 7.000 fuldtidspersoner, jf. tabel VI.6. Skattevirkningen kommer, som tidligere beskrevet, fra, at såvel marginalskatten som gennemsnitsskatten reduceres ved introduktionen af medborgerkonti.

Tabel VI.5 Brugervirkningen: Beskæftigelse og offentlige finanser

	Øget beskæftigelse			Øget skatteprovenu			Mindre brug af overførsler		
	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4
Deltagelseselasticitet									
	1.000 pers.			-----			Mia. kr. -----		
Barselsorlov	2	3	6	0,2	0,4	0,8	0,2	0,4	0,9
Ledighed	2	4	7	0,2	0,5	0,9	0,3	0,5	1,1
Studiestøtte	1	3	5	0,2	0,3	0,7	0,2	0,4	0,8
Efterløn	6	13	25	0,8	1,6	3,2	0,9	1,9	3,7
I alt	11	22	44	1,4	2,8	5,6	1,6	3,3	6,5

Anm.: Ændringen i beskæftigelsen er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser.

Kilde: Larsen og Vestergaard (2004) og egne beregninger.

Tabel VI.6 Skattevirkningen: Beskæftigelse og offentlige finanser

	Øget beskæftigelse			Øget skatteprovenu			Mindre brug af overførsler		
	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4
Deltagelseselasticitet			1.000 pers.	-----		Mia. kr.	-----		
Timeeffekt	4	3	2	0,5	0,4	0,3	-	-	-
Ledighedseffekt	1	3	5	0,2	0,3	0,7	0,2	0,4	0,8
Deltagelseeffekt	0	1	1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
I alt	5	7	9	0,7	0,9	1,2	0,3	0,5	1,0

Anm.: Den øgede beskæftigelse er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser. Timeeffekten er i alle scenarier beregnet ved en timeelasticitet på 0,05 for mænd og 0,15 for kvinder.

Kilde: Det Økonomiske Råd (2004) og egne beregninger.

Marginalskat mindskes med 3,6 pct.point

Introduktionen af medborgerkonti indebærer, at 7,1 pct.point af arbejdsmarkedsbidraget omlægges til et medborgerbidrag. Det betyder, at den effektive marginalskat sænkes med 3,6 pct.point.¹²

Gennemsnitsskat reduceres med 1,7 pct.point

Overskuddene på de individuelle medborgerkonti medfører, at gennemsnitsskatten reduceres med 1,7 pct.point i gennemsnit for de 60 pct. af befolkningen, som har mulighed for at få overskud. Denne reduktion i gennemsnitsskatten er rent teknisk opgjort som ændringen i andelen af livsindkomsten før skat, der indbetales som skat.

12) Når marginalsatten kun mindskes med ca. halvdelen af nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget, skyldes det, at arbejdsmarkedsbidraget ikke indgår i den personlige indkomst, der danner grundlag for den øvrige personbeskatning. Antages den gennemsnitlige marginalskat at være 50 pct. (jf. f.eks. Finansministeriet 2004), kan den effektive marginalsattesækning beregnes til $(1 - 0,50) \cdot 7,1 = 3,6$. Det bemærkes, at medborgerkontobidraget er fradragsberettiget, men samtidig beskattes overskuddet på pensions-tidspunktet. Dermed påvirker medborgerkontobidraget ikke den effektive marginalskat, under forudsætning af at skattesatsen er den samme ved indbetaling som ved udbetaling.

Knap halvdelen af skattevirkningen kommer fra en øget arbejdstid	Den lavere effektive marginalbeskatning bidrager gennem timeeffekten til det øgede arbejdsudbud som følge af en højere arbejdstid pr. beskæftiget svarende til, at godt 3.000 flere personer kommer i fuldtidsbeskæftigelse. ¹³ Den lavere gennemsnitsbeskatning øger beskæftigelsen gennem en lavere strukturel ledighed og gennem en øget erhvervsdeltagelse. Bidraget til den stigende beskæftigelse fra en lavere ledighed svarer til ca. 3.000 fuldtidspersoner. De resterende 1.000 fuldtidspersoner skyldes en øget erhvervsdeltagelse som følge af en mindre tilgang til efterløn, og at færre udnytter barselsorloven fuldt ud.
Skattevirkningen bidrager med knap en mia. kr.	Den øgede beskæftigelse som følge af skattevirkningen vil bidrage med knap 0,9 mia. til finansieringen. Ledigheds- og deltagelseeffekten medfører, at brugen af ydelserne i medborgerkontosystemet mindskes svarende til ca. ½ mia. kr.
Brugervirkning den største	Ved en sammenligning af effekterne af bruger- og skattevirkningen, jf. tabel VI.5 og VI.6, fremgår det, at det er førstnævnte, der fører til størstedelen af adfærdsvirkningen. Brugervirkningen på såvel arbejdsudbud som offentlige finanser er således omkring tre gange så stor som skattevirkningen.
Samlet finansierer adfærdsvirkninger medborgerkonti	I hovedscenariet bidrager adfærdsvirkningerne med i alt 7,0 mia. kr. til de offentlige finanser, jf. tabel VI.7. Samlet vil beskæftigelsen i fuldtidspersoner øges med knap 30.000 personer, hvilket øger provenuet fra personbeskatningen og bidrager med knap 4 mia. kr. til finansieringen. Endvidere bidrager et mindre brug af ydelserne omfattet af medborgerkonti med knap 4 mia. kr. til finansieringen. Stigningen i arbejdsudbud og beskæftigelse øger erhvervsindkomsterne. Dermed vokser indbetalingerne og overskuddene for et givet medborgerbidrag, hvilket isoleret set forværrer de offentlige finanser med knap ½ mia. kr.

13) Det bemærkes af tabel VI.6, at timeeffekten er faldende med deltagelseselasticiteten. Det skyldes, at det mindre træk på ydelserne (som afhænger af deltagelseselasticiteten) mindsker andelen af arbejdsmarkedsbidraget, som omlægges til et medborgerbidrag, hvorved lempelsen af den effektive marginalskat bliver mindre, når deltagelseselasticiteten er høj.

Tabel VI.7 Samlede adfærds- og budgetvirkninger

	Beskæftigelses- virkning			Budget- virkning			Pct. af finansie- ringsbehov		
	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4
Deltagelseselasticitet	--	1.000 pers.	--	---	Mia. kr.	---	-----	Pct.	-----
Øget skatteprovenu fra større arbejdsudbud	•	•	•	2,1	3,7	6,8	31	54	99
Mindre brug af ydelser	•	•	•	1,9	3,8	7,5	28	55	111
Øgede overskud på individuelle saldi	•	•	•	-0,2	-0,4	-0,6	-4	-6	-9
I alt	16	29	53	3,7	7,0	13,6	55	103	200

Anm.: Den øgede beskæftigelse er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser.

Kilde: Larsen og Vestergaard (2004), Det Økonomiske Råd (2004) og egne beregninger.

Stor del af adfærdsvirkninger skyldes efterløn

En meget stor del af adfærdsvirkningerne kan henføres til, at efterlønsordningen indgår i systemet. Således skyldes ca. halvdelen af brugervirkningen en mindre tilgang til efterløn, som det fremgår af tabel VI.5.

System uden efterløn efterlader et finansieringshul på godt to mia. kr.

Efterlønsordningens betydning for det samlede system belyses derfor gennem en supplerende beregning, jf. tabel VI.8. Heraf fremgår det, at hvis medborgerkontosystemet ikke omfatter efterløn, vil beskæftigelsen kun stige med godt 16.000 personer, og adfærdsvirkningernes bidrag til finansieringen mindskes til ca. 60 pct. af det umiddelbare finansieringsbehov under hovedscenariets konservative forudsætninger om deltagelseselasticiteten.

Tabel VI.8 Samlede adfærds- og budgetvirkninger uden efterløn

	Beskæftigelses- virkning			Budgetvirkning			Pct. af finansie- ringsbehov		
	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4
	--	1.000 pers.	--	---	Mia. kr.	---	-----	Pct.	-----
Øget skatteprovenu fra større arbejdsudbud	•	•	•	1,2	2,0	3,5	20	32	57
Mindre brug af ydelser	•	•	•	0,9	1,9	3,8	15	31	61
Øgede overskud på individuelle saldi	•	•	•	-0,1	-0,2	-0,3	-2	-4	-7
I alt	10	16	27	2,1	3,8	7,0	33	60	111

Anm.: Den øgede beskæftigelse er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser.

Kilde: Larsen og Vestergaard (2004), Det Økonomiske Råd (2004) og egne beregninger.

VI.6 Særlige problemstillinger

I det foregående blev medborgerkontosystemets grundstruktur præsenteret. I den forbindelse er der gjort en række antagelser. Nogle af disse diskuteres i dette afsnit.

Uddannelses- omkostninger kunne inddrages

I det beskrevne system med medborgerkonti er kun medtaget de offentlige udgifter, der vedrører en række indkomstoverførsler. Det er også muligt at inddrage andre offentlige udgifter. Eksempelvis kunne andre uddannelsesomkostninger end Statens Uddannelsesstøtte medtages i systemet. Et argument for at inddrage yderligere uddannelsesomkostninger er, at især personer med en lang videregående uddannelse kan forvente at få høje livsindkomster og dermed også forholdsvis store overskud på medborgerkontoen. En del af uddannelsesomkostningerne på f.eks. kandidatstudier kunne derfor trækkes på den enkeltes konto. Det ville sandsynligvis forbedre den fordelingsmæssige virkning af medborgerkonti. Det økonomiske incitament til at tage en uddannelse ville isoleret set blive forringet, hvis omkostningerne blev medtaget i systemet. Den umiddelbare forringelse af incitamentet til at tage en uddannelse ville dog blive modvirket af den lavere skatteprogression, idet personer med kontooverskud vil opnå en lavere gennemsnits- og marginalskat.

Skal folk betale, når de forlader landet?

Medtages uddannelsesomkostningerne, kan det dog yderligere øge incitamentet til at udvandre efter endt uddannelse, medmindre det er muligt at pålægge den enkelte at betale den gæld, der er oparbejdet. Der er i forvejen et incitament til at udvandre efter endt uddannelse, fordi lønnen efter skat for personer med en langvarig uddannelse er lav i Danmark i forhold til mange andre lande. En del af denne forskel skyldes, at uddannelser finansieres via skatterne i Danmark, mens studerende i mange andre lande bærer en større del af udgifterne selv. I beregningerne af medborgerkonti er det forudsat, at indestående på kontiene nulstilles, når en person dør eller udvandrer. Det er helt parallelt til et skattefinansieret system, hvor det heller ikke opgøres, hvor store indkomstoverførsler, der er udbetalt i forhold til skattebetalingerne, når en person emigrerer eller dør. Ved indførelse af medborgerkonti er det dog muligt at ændre dette princip.

Grænser for underskuddets størrelse

I beregningerne i afsnit VI.4 er der ikke sat en grænse for, hvor stor gæld den enkelte kan oparbejde. Hvis man oparbejder en stor negativ saldo, kan det betyde, at incitamenterne til at øge indbetalingerne eller trække mindre på kontoen begrænses betydeligt, fordi det bliver meget vanskeligt at opnå et overskud, inden man fylder 65 år. For at forbedre incitamenterne kan der lægges et loft over størrelsen for den negative saldo.

Incitamenternes styrkes

For at vurdere de incitamentsmæssige virkninger af at lægge et loft på størrelsen af den negative saldo, er det beregnet, hvor mange flere der kan forventes at få et begrænset underskud på deres konto i forhold til en situation uden et loft. Beregningen er foretaget uden at indregne de adfærdsændringer, der er opgjort i afsnit VI.5. Der er i beregningerne indlagt et loft på 250.000 kr. for størrelsen af den negative saldo. Beregningerne viser, at et sådan loft vil øge andelen med et lille underskud fra 15 pct. til 20 pct.

Uddannelsesomkostninger uden for loftet

Almindeligvis sker træk på kontiene til statens uddannelsesstøtte i de unge år, inden de unge har haft beskæftigelse af nævneværdigt omfang. Derfor kan underskuddet i starten af livet blive relativt stort for personer, der kan forvente at få en høj livsindkomst. Det taler for at holde uddannelsesstøtten uden for et eventuelt gældsloft. Beregningerne viser, at

når statens uddannelsesstøtte holdes uden for, vil andelen med et begrænset underskud være 18 pct. Det vil således samlet styrke incitamenterne i medborgerkontosystemet at indføre et loft, uanset om Statens Uddannelsesstøtte medtages i loftet eller holdes uden for. Den samlede fordelingsmæssige virkning af at indføre et loft over saldoen vil være ret begrænset, jf. tabel VI.9.

VI.7 Sammenfatning og politikanbefaling

Medborgerkonti vil stille nogle bedre, uden at andre får forringelser

De danske skatter og kompensationsgraden i mange danske overførselsordninger er høje, hvilket skaber forvriddinger bl.a. i form af et lavere arbejdsudbud. Det høje skattetryk kan delvis forklares ved, at en række offentlige ydelser tildeles personer med en høj livsindkomst. En del af den skat, borgerne betaler, anvendes således til at finansiere deres egne indkomstoverførsler. Indførelse af medborgerkonti vil betyde, at den enkelte mere direkte vil finansiere indkomstoverførslerne selv. Dermed kan skatterne nedsættes samtidigt med, at kompensationsgraden i de berørte overførselsordninger reelt vil falde for dem, der har overskud på medborgerkontoen. Begge dele vil styrke arbejdsudbud og beskæftigelse. Samtidigt vil medborgerkontosystemet fortsat sikre den enkelte likviditetsstøtte i tilfælde af midlertidige indkomstbortfald, og personer med lave indtægter vil fortsat

Tabel VI.9 Gennemsnitlige saldi på konti for personer med positive overskud fordelt efter livsindkomstdeciler, forskellige lofter

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Gns.
	----- 1.000 kr. -----										
Saldo	10	32	63	91	123	161	208	269	337	510	180
Saldo, loft ^{a)}	10	34	66	96	131	170	220	284	357	537	191
Saldo, loft ekskl. SU ^{b)}	10	32	64	92	126	164	212	274	343	518	184

a) I beregningerne er lagt et loft på gælden på 250.000 kr.

b) Der er lagt samme loft som i a), men Statens Uddannelsesstøtte indgår ikke i gældsloftet.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

være garanteret en minimumsindkomst. Omlægningen fra skattefinansierede overførsler til finansiering via medborgerkonti vil resultere i en forøgelse af de disponible indkomster for en del af befolkningen, men uden at andre bliver dårligere stillet. Dette er muligt, fordi det øgede arbejdsudbud vurderes at være tilstrækkeligt til at dække det finansieringsbehov, som medborgerkontosystemet umiddelbart vil skabe.

Medborgerkonti reducerer skattetrykket

Princippet i medborgerkontosystemet er, at den enkelte får nedsat sin skat, men i stedet indbetaler en del af sin erhvervsindkomst på en individuel konto. Når vedkommende får tildelt en af de ydelser, der indgår i systemet, trækkes udgiften fra denne konto. Når man overgår til folkepension, udbetales kontooverskuddet (fratrasket skat, da indbetalinger til kontoen er fradragsberettigede), mens en eventuel negativ saldo eftergives. Systemet indebærer, at personer med kontooverskud selv betaler udgifterne til deres ydelser, da træk på kontoen mindsker det overskud, der udbetales på pensioneringstidspunktet. Derved tilskyndes man til at undlade unødigt træk på kontoen, hvilket sammen med de lavere marginalskatter vil øge beskæftigelsen og de samlede indkomster.

Et regneeksempel

For at illustrere systemets virkning er der som et regneeksempel beregnet medborgerkonti, der omfatter syv typer af indkomstoverførsler: Børnepasningsorlov, statens uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp i forbindelse med kortvarig ledighed samt syge- og barseldagpenge. Disse ydelser er valgt, fordi de kun omfordeler lidt mellem personer og derfor primært omfordeler over den enkeltes livsforløb.

Adfærdsændringer kan finansiere systemet

Beregningerne illustrerer, at en omlægning af disse syv ydelser til medborgerkonti vil give større beskæftigelse og dermed højere skattepligtige indkomster og mindre træk på overførslerne. Regneeksemplerne viser, at adfærdsændringerne selv under forsigtige antagelser kan være tilstrækkeligt store til at finansiere udbetalingen af de overskud, der fremkommer på de individuelle konti.

Velstanden stiger	Beregningerne viser også, at det især er personer med relativt høje livsindkomster, der vil få en gevinst ved indførelsen af medborgerkonti, men ingen vil blive dårligere stillet end under det nuværende system. Det gennemsnitlige overskud efter skat for personer i den højeste livsindkomstdecil er 325.000 kr., og det gennemsnitlige overskud efter skat er 36.000 kr. i midten af indkomstfordelingen. De fleste personer i den nedre del af livsindkomstfordelingen vil ikke få et overskud på deres konto, men deres gæld eftergives og dermed bliver de ikke påvirket af systemet. Samtidig vil omlægningen betyde, at den samlede velstand øges, da beskæftigelsen stiger svarende til ca. 30.000 personer på fuld-tidsbasis.
Systemet uden efterløn	Der er også gennemført beregninger af virkningerne af et medborgerkontosystem, hvor efterlønsordningen ikke er medtaget. Disse beregninger viser, at adfærdsændringerne med de gjorte konservative antagelser om elasticiteten i arbejdsudbuddet kun kan sikre finansiering af ca. 60 pct. af de udbetalte kontooverskud. Da medborgerbidraget er fradragsberettiget i den skattepligtige personlige indkomst, skal udbetalte overskud beskattes. En løsning på finansieringsproblemet kan være at øge skattesatsen på de udbetalte overskud, der i hovedscenariet antages at være mindre end 40 pct. En anden og måske mere perspektivrig mulighed kan være at inddrage andre offentlige overførsler eller serviceydelser i ordningen. Dette er dog ikke analyseret.
Effektivitetsgevinster	Analysen i dette kapitel viser, at der kan være betydelige økonomiske effektivitetsgevinster ved at omlægge en del af de nuværende skattefinansierede offentlige ydelser til et medborgerkontosystem. Indførelse af medborgerkonti medfører således en højere beskæftigelse og en lavere strukturledighed, hvilket vil øge den samlede velstand og velfærd.
Marginalskattesænkninger versus medborgerkonti	Progressionen i det danske skatte- og overførselssystem er høj. Dette bidrager til en mere ligelig indkomstfordeling, men skaber samtidigt en række forvriddinger. Hvis man politisk ønsker at mindske skatteprogressionen for at styrke incitamentet til arbejde, kan det ske ved at sænke mellem-skatten eller topskatten. Sådanne marginalskattesænkninger vil primært stimulere arbejdsudbuddet ved at tilskynde de

allerede beskæftigede til at øge deres arbejdstid. Alternativt kan arbejdsudbuddet øges via indførelse af medborgerkonti. Dette vil både øge arbejdstiden for de beskæftigede og tilskynde til en større erhvervsdeltagelse, fordi medborgerkonti ikke blot sænker den effektive marginalskat, men også reducerer den effektive kompensationsgrad i overførselssystemet for de personer, der opnår et overskud på deres konto. Sammenlignet med traditionelle marginalsattesænkninger er medborgerkonti således et relativt effektivt instrument til styrkelse af arbejdsudbuddet.

Fordelingsvirkninger kan imødegås, men ikke omkostningsfrit

Selvom ingen bliver stillet ringere ved indførelse af medborgerkonti, vil det især være de højere indkomstgrupper, der vil opnå en fremgang i deres disponible indkomst. Hvis der er et politisk ønske om at undgå denne fordelingsvirkning, kan indkomstfremgangen hos de bedre stillede inddrages helt eller delvis via højere marginalsatser i den øvre ende af indkomstskalaen. Provenuet herfra kan enten anvendes til afhjælpning af problemerne med den finanspolitiske holdbarhed eller til målrettede skatteomlægninger til gavn for de dårligere stillede. Indførelse af medborgerkonti vil i sig selv sænke de effektive marginalsatser og vil således skabe råderum for en vis stigning i marginalsatserne i den øvre ende af indkomstskalaen, uden at incitamentet til arbejde forringes i forhold til i dag. Systemet vil under alle omstændigheder muliggøre en sænkning af marginalsatsernes gennemsnitlige niveau, men det er et fordelingspolitisk valg, hvor på skatteskalaen marginalsattelettelserne skal koncentreres. Der er dog næppe tvivl om, at de gunstige effektivitetsvirkninger af medborgerkonti reduceres, hvis systemet ledsages af skatteomlægninger i retning af øget progression.

Medborgerkonto-systemet er lovende og bør analyseres nærmere

Det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over de adfærds- og fordelingsmæssige virkninger af at indføre medborgerkonti. Virkningerne vil bl.a. afhænge af, hvilke ydelser der medtages i systemet, og hvordan medborgerkontobidraget fastsættes. De vil også afhænge af, i hvilket omfang borgerne faktisk vil opfatte kontobidraget som en opsparing og ikke en skat, og hvordan arbejdsudbuddet reagerer på ændringer i de effektive marginalsatser og på ændrede kompensationsgrader i overførselssystemet. De poten-

tielle effektivitetsgevinster ved systemet forekommer imidlertid at være så store, at der er god grund til at foretage en yderligere udredning af de økonomiske og administrative aspekter af at indføre medborgerkonti.

Litteratur

Bovenberg, L. and P.B. Sørensen (2004): Improving the Equity-Efficiency Trade-Off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance. *International Tax and Public Finance*, 11, pp. 507-529.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, efterår 2004*. København.

Feldstein, M. and D. Altman (1998): Unemployment Insurance Savings Account. NBER Working Paper no. 6860. National Bureau of Economic Research, New York.

Feldstein, M. (2005): Rethinking Social Insurance. NBER Working Paper no. 11250. National Bureau of Economic Research, New York.

Finansministeriet (2004): *Fordeling og incitamenter 2004*. København.

Frederiksen, A., E.K. Graversen and N. Smith (2001): Over Time Work, Dual Job Holding and Taxation. IZA Discussion paper No. 323. Institute for the Study of Labor, Bonn.

Fölster, S. (1997): Social Insurance based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States? *European Economy*, no. 4, pp. 79-100. Brussels.

Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag and D. Snower (2002): Velfärdskonton i Sverige – en utvärdering. I: Molander, P. och T. Andersen: *Alternativ i välfärdspolitikken*. SNS forlag, Stockholm.

Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner and E. Saez (2004): Welfare Reform in European Countries: A Micro Simulations Analysis. CEPR Discussion Paper no. 4324. Centre for Economic Policy Research, London.

Larsen, L. og B. Vestergaard (2004): Finanspolitikken Holdbarhed. Baggrundsnotat. Det Økonomiske Råds Sekretariatet, København.

Orszag, J. and D. Snower (1997): Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform. *European Economy*, no. 4, pp. 101-18. Brussels.

Saez, E (2002): Optimal Income Transfers: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (3), pp. 1039 – 1079.

Stiglitz, J. and J. Yun (2002): Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance. NBER Working Paper no. 9199. National Bureau of Economic Research, New York.

Sørensen, P.B. (2003): Social Insurance Based on Individual Savings Accounts. I: Cnossen, S. and H.W. Sinn (eds.): *Public Finance and Public Policy in the New Century*. The MIT Press, Cambridge MA.

Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Erhvervsministeriet
Finansministeriet
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
Fagligt Fælles Forbund
Dansk Industri
Håndværksrådet
Landbrugsraadet, Dansk landbrug og Danske Andelsselskaber
Handel, Transport og Service
Dansk Handel og Service
Finansrådet
Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig, Hans E. Zeuthen

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Formandskabet venter en pæn vækst i dansk økonomi i år og tegner generelt et positivt billede af udviklingen i dansk økonomi. I forhold til efterårsrapporten forventer man en stærkere vækst i det private forbrug og erhvervsinvesteringerne i alle prognoseårene, men eksporten stiger lidt svagere. Prognosen ligger på linje med prognoserne fra OECD og regeringen.

Hvis man i det positive billede skal finde nogle skønhedspletter vedrører de risikoen for en for svag eksportudvikling og for et utilstrækkeligt arbejdsudbud.

Der har i offentligheden været fokus på potentielle bobler på boligmarkedet i lyset af de stigende ejendomspriser. Økonomi- og Erhvervsministeriet noterer sig, at formandskabets rapport ikke deler denne bekymring. Forårsrapporten påpeger, at stigningen i kontantpriserne i stor udstrækning forklares af udviklingen i de fundamentale størrelser som renten, indkomsterne og boligbestanden. Formandskabet forventer, at stigningerne i boligpriserne ventes at blive moderate i 2006-07, efterhånden som renteniveauet stiger lidt og opsvinget aftager i styrke.

Formandskabet peger i øvrigt også på, at innovationerne på realkreditmarkederne kan mindske de kontraktive virkninger af en rentestigning, da boligejerne har fået mulighed for at skifte til afdragsfrie lån og lån med renteloft.

Strukturreformer

Den gode udvikling i dansk økonomi betyder efter formandskabets vurdering, at de kommende år er gunstige for reformer. Det må tiden jo vise, men der er fra regeringens side allerede taget en række forberedende initiativer. Tænketanken for Fremtidens Vækst har fremlagt 23 forslag til at styrke vækstbetingelserne i Danmark. Regeringen har nedsat Globaliseringsrådet og inden årets udgang skal Velfærdskommissionen fremlægge sin endelige rapport.

Formandskabets analyser i denne rapport giver nyttig inspiration til reformovervejelserne. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i denne forbindelse noteret, at formandskabet klart peger på, at det danske velfærdssamfund er under pres, og at udfordringerne ikke kun kommer fra den demografiske udvikling. Samtidig lægger den stigende globalisering efter formandskabets opfattelse pres på skattekil-den og øger omkostningerne ved det høje skattetryk.

Et af de områder som formandskabet peger på i rapporten er forskningen. Det er her vurderingen, at en målretning af forskningsmidler bør ske med forsigtighed. Økonomi- og Erhvervsministeriet er generelt enig i rapportens synspunkter, men

man skal også passe på ikke at smøre indsatsen for tyndt ud. I international sammenligning ligger Danmark ret lavt med hensyn til prioriteringen af den strategiske forskningsindsats. Det er også i dette lys, man skal se oprettelsen af den nye Højteknologifond.

Efter Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse kunne formandskabet have lagt mere vægt på det forhold, at der med det nye regeringsprogram lægges op til en meget betydelig styrkelse af forskningsindsatsen i de kommende år frem mod 2010. De centrale spørgsmål er derfor snarere, hvordan vi får givet forskningen et ordentligt kvalitetsløft og opnår et bedre samspil mellem forskning og erhvervsliv. Her er det væsentligt, hvad det er for instrumenter, der bedst sikrer dette: Øget konkurrence om forskningsmidler, øget medfinansiering fra erhvervslivet mv. Tænk tanken for Fremtidens Vækst har netop givet en række bud herpå.

Et andet område er rapportens interessante analyser af forholdet mellem indkomstoverførsler, omfordeling og livsindkomster. Rapportens budskab er her, at vi skal være opmærksomme på, om omfordelingen er passende, eller om den går for langt i forhold til livsindkomsterne, jf. tabel II.5 i formandskabets rapport.

Formandskabet konstaterer, at efterlønsordningen ikke i særlig høj grad virker omfordelende, og foreslår, at efterlønsordningen på sigt afskaffes. Det er ikke første gang, formandskabet kommer med denne anbefaling. Det nye ved denne rapport er, at der præsenteres en analyse af, om de oprindelige formål med efterlønsordningen har tabt relevans. De foretagne analyser peger på, at det kun er 10-15 pct. af dem, der går på efterløn, der alternativt ville kunne opnå førtidspension, og efterlønsmodtagerne har kun lidt dårligere helbredsindikatorer end de erhvervsaktive 60-64 årige. Erfaringen fra afskaffelsen af overgangsydelsen er, at afskaffelsen ikke førte til en mærkbar stigning i ledigheden for de berørte aldersgrupper, men tværtimod til en væsentlig større beskæftigelse.

Økonomi- og Erhvervsministeriet vil imidlertid ikke nu gå ind i en nærmere stillingtagen til disse forslag. Det må afvente, at Velfærdskommissionens rapport foreligger.

Omfordelingsanalysen fører også formandskabet til at pege på muligheden for medborgerkonti. Der er foretaget en interessant analyse, men det forekommer, at fordelene ved medborgerkonti formentlig mere effektivt kan opnås med andre instrumenter.

Formandskabet lægger op til, at arbejdsgiverne i højere grad skal betale for de samfundsøkonomiske omkostninger ved nedslidning. Det foreslås bl.a., at ændre præmierne til Arbejdsgivernes Erhvervsyngdomssikring (AES).

Umiddelbart kan synspunktet ud fra en ren samfundsøkonomisk betragtning virke fornuftigt. Imidlertid er problemstillingen mere kompleks. For det første behøver der ikke at være nogen klar sammenhæng mellem nedslidningen og arbejdsforholdet hos den nuværende arbejdsgiver, hvorfor det kan være uhensigtsmæssigt at pålægge denne arbejdsgiver de dermed forbundne omkostninger. For det andet er det - som formandskabet påpeger - vigtigt, at reglerne på området udformes, så de ikke fører til, at arbejdsgiverne bliver mere tilbageholdende med at ansætte personer med højere sandsynlighed for arbejdsskader. Vi skal passe på med ikke at mindske fleksibiliteten på arbejdsmarkedet - et område som Danmark jo får meget ros for fra andre rundt om i Europa.

Finansministeriet

Vismændenes konjunkturvurdering er på linje med de udsigter, som er offentliggjort i den seneste Økonomiske Redegørelse fra Finansministeriet. Hovedtrækene er pæn vækst - navnlig trukket af indenlandsk efterspørgsel - fald i ledigheden, pæne betalingsbalanceoverskud og sunde offentlige finanser.

Der er enighed om, at der - som det fremføres i rapporten - ikke i dag er en konflikt mellem de kort- og langsigtede mål i finanspolitikken. Det afspejler blandt andet, at ledigheden nu er aftagende med baggrund i lave renter og de finanspolitiske tiltag i 2004.

Vismændenes rapport indebærer årlige overskud på de offentlige finanser på i størrelsesordenen godt 2 pct. af BNP frem til 2007. Det understøtter, at det opstillede mål om overskud på mellem 1½ og 2½ pct. af BNP frem mod 2010 kan realiseres. Formandskabet bemærker, at overskuddet på de offentlige finanser bør fastholdes, hvilket er på linje med de mellemfristede sigtepunkter.

I rapporten bakkes op om de mellemfristede finanspolitiske mål, ud fra en klar forståelse af, at den mellemfristede strategi ikke er tænkt som en løsning på alle de udfordringer, der måtte dukke op efter 2010.

Fremskrivningerne sigter på at tage hensyn til og fastholde fokus på de langsigtede udfordringer, men der er ikke taget eksplicit stilling til de finans- og strukturpolitiske prioriteringer efter 2010. Det sker første gang i foråret 2006, hvor der fremlægges en plan med længere tidshorizont. Som anbefalet af vismændene og meldt ud i regeringsgrundlaget vil denne plan tage afsæt i det arbejde, der sker bl.a. i Velfærdskommissionen.

I diskussionen om stabiliseringsinstrumenter kan det nævnes, at fremrykning af offentlige investeringer altid indgår som en mulighed, men at andre instrumenter også inddrages blandt andet på grund af implementeringslag og lange drægtighedsperioder for anlægsarbejder.

Rapportens specialkapitler er en slags serviceeftersyn af en række forskellige overførselsindkomster. Generelt er der tale om interessante analyser og mange nyttige oplysninger, som kan indgå i det videre arbejde. Det er centralt, at der i rapporten fokuseres på indkomstoverførslernes omfordelende virkning både statisk og over livsforløbet.

I diskussionen af medborgerkonti kan man få det indtryk, at der gives støtte til en underfinansieret omlægning, som umiddelbart – dvs. i fravær af mulige, men usikre adfærdsvirkninger – medfører en mærkbar svækkelse af de offentlige finanser. Det kan afspejle, at der ikke er taget nærmere stilling til en eventuel indfasning. Formandskabet har således tidligere givet udtryk for, at man ikke anbefaler underfinansierede skattenedsættelser, og at indfasning bør ske ”efterhånden som adfærdsvirkningerne viser sig”, jf. Dansk Økonomi, efterår 2004.

Herudover kan blandt andet anføres, at et mere generelt system med medborgerkonti vil reducere forsikringselementet i ordningerne, således at systemet bliver mere fokuseret på erhvervede rettigheder primært for de højtlønnede, der samtidig tilskyndes til at øge arbejdsudbuddet. De adfærdsvirkninger, som knytter sig til brugen af ordningerne, er vanskelige at fastslå fordi de blandt andet afhænger af, hvilke ordninger der medtages, hvordan de konkrete regler for bidrag til og træk på kontoen udformes, samt hvorvidt systemet opfattes som troværdigt og gennemsigtigt.

I regneeksemplerne omkring efterløn kan det noteres, at større sikkerhed om ordningens fremtid kan tænkes at øge den andel af de unge, som betaler til ordningen. Det kan sammen med tendensen til stigende udnyttelse blandt de berettigede medføre større tilgang end forudsat. Samlet synes vurderingen af virkningerne navnlig for de offentlige finanser at ligge i den lave ende i forhold til Finansministeriets modelbaserede skøn.

Danmarks Nationalbank

Formandskabets vurdering af konjunktursituationen er det vanskeligt at være uenig i. Opsvinget, der startede i 2003, stammer fra fremgang i den indenlandske efterspørgsel, især det private forbrug og boliginvesteringerne. I Euroområdet har udviklingen været noget svagere, hvilket har skudt markedsdeltagernes forventninger om stigninger i de pengepolitiske renter længere ud i fremtiden, og obligationsrenterne er faldet betydeligt i forårets løb. Der kan således ses en yderligere stimulans til det private forbrug og boliginvesteringerne i den nærmeste fremtid, og opsvinget ser derfor ud til at fortsætte i de kommende år, men nok med aftagende styrke.

Opsvinget har betydet, at overskuddet på betalingsbalancens løbende poster er faldet en del, men fortsat er af et betydeligt omfang. Det hører imidlertid med i billedet, at olie- og gasproduktionen i Nordsøen er meget høj i disse år, hvor priserne også er høje som følge af den stærke økonomiske vækst i USA og Asien. Denne vækst bidrager også til de aktuelt høje fragtrater, som er med til at holde overskuddet oppe, og dermed sløre billedet af den underliggende nedgang i overskuddet.

En anden konsekvens af opsvinget er, at arbejdsløsheden har været faldende siden sidste sommer og er noget lavere end i foråret 1998, hvor pinsepakken blev lavet for at dæmpe forbrugsvæksten og øge arbejdsudbuddet. Det ser imidlertid ud til, at strukturerne på arbejdsmarkedet er blevet yderligere forbedret siden da, idet de danske merlønstigninger i forhold til euroområdet er aftaget i de seneste kvartaler. Skulle denne tendens blive brudt, kan der opstå behov for mere aktivt at dæmpe aktiviteten eller hurtigt få arbejdsudbuddet øget.

Formandskabet anbefaler, at offentlige investeringer kan udskydes eller fremrykkes, hvis der bliver behov for en aktiv finanspolitik, og anbefaler desuden, at SP-ordningen, som blev suspenderet i foråret 2004 for årene 2004 og 2005, helt afskaffes, da tvungen opsparing er et usikkert middel til regulering af efterspørgslen. Det skyldes, at mange husholdninger blot kan ændre andre former for opsparing tilsvarende, men vi ved ikke, om de gør det, selv om de kan det. Principielt set er det ikke uden risiko helt at opgive muligheden for at kunne påvirke husholdningernes økonomi direkte, og som følge af skattestoppet er SP en af de få muligheder. Udskydelse eller fremrykning af offentlige investeringer er heller ikke uden problemer, såvel af rent teknisk som af mere strukturel karakter, idet mange typer offentlige investeringsprojekter indebærer forbedrede økonomiske strukturer. Ved at bruge projekterne som konjunkturregulator risikerer man at dæmpe den fremtidige vækst i samfundet.

Udfordringen for den økonomiske politik på kort og langt sigt er for tiden sammenfaldende. Der er behov for at få øget produktionskapaciteten uden at svække de offentlige finanser. Rapportens gennemgang af indkomstoverførsler og velfærdsstaten rummer mange forslag, som vil kunne øge arbejdsudbuddet, og derfor fortjener nøjere overvejelser.

Dansk Arbejdsgiverforening

Dansk økonomi er inde i en periode med moderat vækst og stigende beskæftigelse. Samtidig er det lykkedes virksomhederne at reducere væksten i de danske lønomkostninger til det laveste niveau i ti år. Den lavere lønstigningstakt er formentlig udtryk for et mere permanent skift i løndannelsen, som afspejler en tilpasning til den internationale økonomi. Formandskabets skøn for lønstigningerne i omegnen af 3 ¼ må vurderes at være i overkanten. Virksomhedernes konkurrenceevne presses fortsat af, at den danske lønstigningstakt fortsætter med at være højere end den udenlandske lønstigningstakt.

Den robuste danske økonomi er det bedste udgangspunkt for velfærdsreformer. Med Formandskabets nye analyser, Velfærdskommissionens analyser og deres anbefalinger slut på året fås ikke et bedre grundlag for at gennemføre en samlet reform af velfærdssystemet.

Dansk Arbejdsgiverforening er enige i Formandskabets klare anbefaling af at afskaffe efterlønnen. Et stop for tilgang til efterløn vil både give en markant forøgelse af arbejdsstyrken og en betydelig varig forbedring af de offentlige budgetter. Erfaringerne fra afskaffelsen af overgangsydelsen viser, at beskæftigelsen stiger.

Småændringer i efterlønnen har ingen væsentlige effekter på beskæftigelse og arbejdsudbud. Formandskabet har beregnet, at efterlønsreformen i 1999 indtil videre har fået færre end 10.000 til at fravælge efterlønnen.

I debatten er blevet foreslået en mindre modregning i efterlønnen for arbejdstimer. Formandskabet fremfører, at en mindre modregning i efterlønnen for arbejdstimer vil være problematisk, da efterlønnen vil blive mere attraktiv. En anden vigtig konklusion i rapporten er, at bidragsbetalingen til efterlønnen skal være på mindst 40 år.

En afskaffelse af efterlønnen møder ofte modstand, fordi mange mener, at det sætter hensynet til nedslidte grupper på arbejdsmarkedet over styr. Men som Formandskabets analyser viser, tjener efterlønsordningen ikke sit oprindelige

formål. Kun omkring en ud af ti nye efterlønsmodtagere ville alternativt kunne få førtidspension.

En fælles ledetråd for velfærdsreformer skal være, at det altid skal kunne betale sig at arbejde frem for at være på offentlig forsørgelse. Dansk Arbejdsgiverforening er enige med Formandskabet i, at der er grund til at harmonisere ydelserne for alle ledige og ændre compensationen ved ledighed for at få luget ud i incitamentsproblemerne. De nuværende regler indebærer en fare for, at svage grupper på arbejdsmarkedet fastlåses i passivitet på et lavt indkomstniveau, som også Formandskabet påpeger. Det gælder ikke mindst ægtefæller på kontanthjælp.

Dansk Arbejdsgiverforening støtter således ideen om at etablere en grundydelse, som svarer til kontanthjælpen for enlige ikke-forsørgere, som kan kombineres med en frivillig tillægsforsikring. Dansk Arbejdsgiverforening er også enige i, at ydelserne skal nedtrappes over ledighedsforløbet. Det vil forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet. Hertil kommer, at det vil være hensigtsmæssigt, at få ændret den nuværende velstandsregulering af indkomstoverførslerne til en prisregulering, som sikrer købekraften blandt offentligt forsørgede.

Dansk Arbejdsgiverforening er uenige i Formandskabet forslag om at øge arbejdsgivernes udgifter på arbejdsskadeområdet ved f.eks. at øge arbejdsgivernes udgifter til forsikring, individualisere præmierne i de eksisterende forsikringsordninger, eller hæve bøderne ved overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne. Der er allerede i det nuværende system kraftige incitamentter for arbejdsgiverne til at forbedre arbejdsmiljøet på virksomhederne. Virksomhedernes udgifter på arbejdsskadeområdet er uden sammenligning den hurtigst voksende skat på arbejdskraft i disse år. Arbejdsgiverne betaler årligt et stadigt stigende beløb til Arbejdsmarkedets Erhvervs sygdomsforsikring (AES) og arbejdsskedeforsikringer på omkring 4 mia. kr. Dertil kommer 26 mia. kr. til sygedagpenge og sygeløn. Formandskabets forslag om at præmierne i arbejdsskadesystemet i højere grad skal afspejle erstatningerne, der udbetales til den enkelte arbejdsgivers medarbejdere, har allerede vist sig at være umulig at administrere i praksis. Det skyldes, at det er særdeles vanskeligt at føre en erhvervs sygdom tilbage til den enkelte arbejdsgiver, da skaderne kan være et resultat af påvirkninger der ligger mange år tilbage. Hertil kommer, at det er få skader der tegner sig for langt størstedelen af skadesudgifterne. Præmiebetalingen for den enkelte arbejdsgiver vil således blive helt tilfældig. Formandskabets forslag om at hæve bøderne ved overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne og skærpe kontrollen vil kun have en begrænset virkning. I de senere år er bødeniveauet hævet flere gange og Dansk Arbejdsgiverforening vurderer, at en yderligere skærpelse af bødeniveauet ikke vil virke adfærdsregulerende.

Samlet set er Formandskabets forslag på dette område den sikre måde at forringe virksomhedernes konkurrenceevne yderligere – en svækkelse ud over det vi har set i de sidste mange år. Forslagene vil også blokere for virksomhedernes tilskyndelse til at ansætte personer med nedsat arbejdsevne.

Bortset fra forslagene om på arbejdsskadeområdet har Formandskabet med dette diskussionsoplæg skabt et rigtig godt grundlag for de velfærdsreformer, der skal gennemføres, når Velfærdskommissionen afslutter sit arbejde.

Landsorganisationen i Danmark

LO er enig i Vismændenes bedømmelse af, at der ikke fra regeringens side er taget tilstrækkelige initiativer på beskæftigelsesområdet, hvis 2010-planens målsætning om en stigning i beskæftigelsen på 60.000 personer fra 2003 til 2010 skal realiseres.

Kapitel II indeholder en vurdering af efterlønnens omfordelende virkning. Denne stemmer ikke overens med vurderingen i kapitel VI. Det skyldes, at der i dette kapitel tages udgangspunkt i regelsættet for 2002 hvor efterlønsalderen er 60-66 år, mens der i kapitel VI forsøges at vurdere effekterne af gældende regler (60-64 år). Den omfordelende effekt i kapitel VI er betydeligt større end i kapitel II. Der bør derfor konkluderes på de fordelingsvirkninger for efterlønnen, der er i kapitel VI.

I analysen af udviklingen i sygedagpengeudgifterne i kapitel III påstår Vismændene, at løn under sygdom har ført til øget sygefravær. LO finder ikke, at rapporten giver tilstrækkeligt empirisk belæg for synspunktet. På LO/DA-området er sygefraværet f.eks. ikke steget siden 1996, på trods af en stadig større udbredelse af løn under sygdom. Man overser, at arbejdsgiverne har et større incitament til at begrænse sygefraværet, når der skal betales løn under sygdom.

Vismændene analyserer i kapitel IV på baggrund af lægebesøg og sygedagpenge, hvorvidt efterlønsmodtagere generelt skulle have et dårligere helbred end andre erhvervsaktive. I forhold til de erhvervsaktive har kvinder på efterløn en overrepræsentation i gruppen af personer med mere end 10 lægebesøg på 44 pct. For mændene er overrepræsentationen på 30 pct. Andelen med sygedagpenge er for efterlønsmodtagere 30 pct. større. På trods af denne overrepræsentation konkluderer vismændene at efterlønsmodtagere har næsten lige så godt helbred som de erhvervsaktive. En efterfølgende analyse viser da også, at helbredet målt både ved lægebesøg og sygedagpenge giver en signifikant større sandsynlighed for at overgå til efterløn.

Vismændene opstiller til en vurdering af antallet af nedslidte efterlønnere en model for tilgangen til førtidspension. Modellen bestemmer for hver enkelt person sandsynligheden for at overgå til førtidspension. Ved at beregne en sandsynlighed for hver enkelt efterlønsmodtager kan det således vurderes, hvor mange der vil overgå til førtidspension frem for efterløn. Analysen bestemmer denne andel til 11 pct.

Problemet med analysen er, at overgangen til førtidspension for denne gruppe jo netop er undervurderet, fordi mange (som analysen også viser) benytter efterlønnen frem for at ansøge om førtidspension. Det fremgår tydeligt af analyserne i kapitel III hvor de 60 til 66 årige har en lavere sandsynlighed for at overgå til efterløn sammenlignet med de 50 til 59-årige. Analysen vil derfor medføre en undervurdering af tilgangen til førtidspension uden efterløn. Samtidig tages der ikke i vurderingen af effekten på arbejdsstyrken hensyn til reglerne for fleksydelse, som der da også gøres opmærksom på. En del af de nedslidte efterlønnere, der ikke kan modtage førtidspension, vil sandsynligvis kunne blive visiteret til et fleksjob. Der er i øjeblikket kø til fleksjob, hvilket indebærer, at der i stedet for efterløn, skal udbetales ledighedsydelse, til nedslidte, hvis fleksydelsen afskaffes.

I en fodnote skriver vismændene, at en afskaffelse af efterlønnen ”*naturligt*” vil indebære, at også fleksydelsen afskaffes. Det sker på trods af, at denne gruppe er svagere end gruppen af efterlønnere. Det er derfor problematisk at overføre en konklusion fra den ene ordning til den anden.

Forslaget om afskaffelsen af efterlønnen kræver en afvejning af positive og negative effekter. Ordningen giver ældre en bedre overgang til pensionisttilværelsen og derudover giver den anledning til en lavere ulighed - også målt på livsindkomsten. Modsat giver den anledning til en lavere arbejdsstyrke og dermed lavere skatteindtægter. Afvejningen mellem disse hensyn er i sidste ende politisk, og den kan ikke foretages af økonomer. Vismændene tenderer til at *undervurdere* de omfordelende effekter og samtidig *overvurdere* arbejdsstyrkeeffekterne ved at afskaffe efterlønnen.

I kapitel V stilles der forslag om en større revision af det danske system af kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge. Det nye system vil i store træk virke som det eksisterende system. I de foreslåede ændringer indgår en fjernelse af ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpen. Den er problematisk, men det kan løses uden de vidtrækkende reformer, som Vismændene lægger op til. Vismændene foreslår endvidere, at sænke kompensationen for de lavest lønnede og hæve den for de højt lønnede. Denne omlægning vil betyde, at stærke ledige bliver bedre stillet på bekostning af de svage ledige. Samtidig vil det ikke give anledning til en lavere strukturledighed, fordi den gennemsnitlige kompensationsgrad er uændret. Vis-

mændenes overvejelser om en generel aftrapning af arbejdsløshedsdagpenge ved langvarig ledighed vil også ramme de svageste ledige. Samtidig er den langvarige ledighed primært konjunkturbestemt, hvilket indebærer, at den kun vanskeligt kan mindskes ved hjælp af satsreduktioner.

Beregningerne af de dynamiske effekter for medborgerkonti i kapitel VI bygger på målinger af arbejdsudbudseffekter fra andre lande. Det er mere end tvivlsomt om andres landes erfaringer kan overføres til Danmark, hvor erhvervsfrekvenserne er klart højere for kvinder, der normalt viser sig mest følsomme over for økonomiske incitamenten i sådanne analyser. Medborgerkonti påvirker samtidig incitamenterne mest for de bedst stillede. Men denne befolkningsgruppe deltager allerede på arbejdsmarkedet i det meste af livet, hvorfor der ikke kan forventes den store effekt på arbejdsmarkedsdeltagelsen.

Medborgerkonti er samtidigt administrativt tunge, de giver anledning til fastfrysning af de ordninger, der er indeholdt i systemet og de giver markant større ulighed. LO kan derfor ikke anbefale, at der indføres medborgerkonti i Danmark.

Dansk Metal

Dansk Metal vil gerne fremdrage to ting frem i dette diskussionsoplæg.

For det første en kommentar til konjunkturvurderingen, hvor de kommende år bliver nævnt som en opgangskonjunktur. Især serviceerhvervene ser ud til at ville kunne skabe beskæftigelse. Dansk Metal er dog bekymret for, hvor holdbar opgangen er, hvis ikke den internationale konjunktur kommer med, og vi dermed får sat gang i eksporten og industribeskæftigelsen. Industrien er et afgørende erhverv, hvis vi skal sikre fortsat velfærd i Danmark.

Det er derfor også bekymrende at se den usikkerhed, der er i den internationale økonomi. Tyskland er fortsat i stagnation, og det smitter også af på den danske industrieksport – der kun forventer at stige moderat i år. Der er brug for europæisk optimisme.

Mere og mere taler derfor for, at den Europæiske Centralbank burde følge OECD's anbefaling fra sidste uge om at sænke renten. Det ville give et klart signal til hele Europa om at investere til gavn for beskæftigelsen. Det vil også gavne den danske industri.

I efterårets rapport fra Vismændene blev der spået en nedgang i industribeskæftigelsen på ca. 5.000 arbejdspladser i år. Med den seneste negative udvikling i industriproduktionen kan dette frygtes at blive værre. Det kræver tiltag, der kan

sikre folk hurtig beskæftigelse, så deres kompetencer holdes intakt og de ikke fortrænges fra arbejdsmarkedet. Især stiller det krav til en massiv uddannelsesindsats.

For det andet vil Dansk Metal gerne kommentere Vismændenes anbefaling ift. en afskaffelse af efterlønnen. Dansk Metal er åbne for en diskussion af efterlønnen.

Udgangspunktet er dog, ikke en afskaffelse, men en ændring, der kan være med til at løse de problemer, vi ved der ligger i fremtiden mht. de demografiske udfordringer, samtidig med at vi fastholder en værdig ordning for de mange ældre der har været lang tid på arbejdsmarkedet og måske mister deres arbejde.

Ændringer i efterlønnen må også have et så langt sigte, at folk har mulighed for at planlægge deres fremtid med omhu.

Fagligt Fælles Forbund, 3F

Diskussionsoplægget er præget af at Velfærdskommissionen sidst på året offentliggør sin afsluttende rapport om velfærdssamfundets fremtidige finansiering og udvikling. Det Økonomiske Råds formandskab vil med denne rapport bidrage til at sætte dagsordenen for den politiske debat.

Nu er det vanskeligt at adskille økonomi fra politik, det må alle erkende. Men denne rapport forekommer i sine rekommandationer at være mere skæv – og dermed politisk – end normalt. Nogle steder nærmest baseret på påstande.

Udsagnene 'uhensigtsmæssig adfærd' og 'manglende påpasselighed' går igen i rapporten når man omtaler personer på dagpenge. Arbejdsløse, der modtager dagpenge, vil således kunne udvise uhensigtsmæssig adfærd, fordi kompensatio- nen er høj (hvilket i øvrigt kan diskuteres), ved f.eks. ikke at søge arbejde til- strækkeligt effektivt. Sygedagpenge, som er suppleret op til fuld løn via overens- komstmæssige bestemmelser, indebærer en risiko for manglende påpasselighed. Der er klare udokumenterede undertoner af misbrug, og at der er tale om et tag – selv-bord. Ikke et ord om rådighedsforpligtelsen eller ret og pligt til aktivering.

Disse påstande anvendes herefter til at foreslå karensbestemmelser, en gradvis reduktion af kompensationsgraden, jf. nedenfor.

En oversigt over DØR's forslag viser at økonomi er politisk, og at forslagene – med undtagelse af 'bombe' nr. 3 – har en klar fordelingspolitisk skævhed:

- Med henvisning til OECD anbefales at genindføre karensdage eller nedsætte kompensationen i forbindelse med sygefravær.
- Det anbefales at overveje at reducere revalideringsydelsen i de tilfælde hvor andre hensyn ikke taler for, at ydelsen skal være lidt højere end den ydelse, som man fik før overgang til revalidering.
- Det anbefales at overveje at øge arbejdsgivernes incitament til at begrænse arbejdsskader og nedslidning. Arbejdsmarkedspolitiske hensyn kan dog tale for at arbejdsgiverne ikke belastes for meget.
- Det anbefales at afskaffe efterlønsordningen over en periode.
- Det anbefales at afskaffe den forlængede dagpengeperiode for ældre over 55 år.
- Det anbefales at indføre et nyt enstrengt system i forbindelse med arbejdsløshed ved at omlægge dagpenge- og kontanthjælpssystemet til en grundydelse – svarende til kontanthjælpen – samt en tillægsforsikring evt. yderligere en overbygning i form af private forsikringer mod indkomsttab. Den generelle kompensation skal reduceres eller der skal indføres en nedtrapning af tillægsforsikringsydelsen over ledighedsforløbet.

Ikke mange ord om at nedbringe sygefraværet på andre måder end at forringe de økonomiske kår for de sygemeldte. F.eks. kan sygefraværet reduceres ved:

- Forebyggelse af arbejdsulykker og erhvervssygdomme – altså arbejdsmiljøforbedringer
- Fastholdelse af medarbejdere med nedsat arbejdsevne – gennem personalepolitikker på virksomhederne
- Integration på virksomhederne af langvarige sygemeldte som har brug for virksomhedsrevalidering /genoptræning.
- Koordineret indsats i sundhedsvæsenet, således at den sygemeldte på kort tid afklares i forhold til diagnose og behandlinger. Denne indsats ligger i sundhedsvæsenet.

Hvad angår forslaget om reduktion af revalideringsydelsen, så vil det ramme kontanthjælpsmodtagere, herunder enlige forsørgere, som vil kunne bryde den sociale arv ved at få en uddannelse.

Efterlønsforslaget vil især ramme ufaglærte (herunder 3F's medlemmer), hvis ikke det lykkes at gøre arbejdsforholdene attraktive for dem over 60 år. Men denne problematik, nemlig at arbejdsmarkedet også skal stå til rådighed for de ældre ufaglærte, er helt forbigået i rapporten. Det drejer sig om at skabe ordinære arbejdspladser – også til dem over 60 år.

En sammenkædning mellem mærkbare arbejdsmiljøforbedringer for at gøre de sidste år på arbejdsmarkedet mere attraktive, og bevarelse af efterlønnen som en rettighed, bør være den vej, som skal betrædes.

Hertil kommer så hele problematikken om voksen-, efter- og videreuddannelse set i livslangt perspektiv.

Forslaget om det DØR kalder et etstrengt system, er reelt trestrengt. Hertil kommer, at den generelle compensation skal reduceres, hvilket betyder at lavtlønnede a-kasseforsikrede, der bliver arbejdsløse, vil blive ringere stillet – der vil ske en omfordeling fra fattige arbejdsløse til de bedre stillede arbejdsløse.

Tankegangen bag de fleste af forslagene er tilsyneladende, at hvis man skærer ned i det sociale niveau, så mindskes den 'uhensigtsmæssige adfærd' og 'manglende påpasselighed'. Folk der er syge, vil hurtigere blive raske, arbejdsløse vil hurtigere finde et job, osv. En tankegang der ikke er belæg for.

Diskussionsoplægget indeholder i øvrigt mange gode og nyttige oplysninger, men når påstande anvendes til at underbygge en konklusion, så går man for vidt. Eksempelvis antages det at afskaffelsen af efterlønsordningen vil ske lige så gnidningsløst, som afskaffelsen af overgangsydelsen, således at ledigheden ikke vil stige. Det kan ikke afvises, at sådan kan det gå. Men det kan også komme til at gå anderledes på grund af forskelle i alder, konjunktursituationen mv. Ingen kan i dag sige noget om, der er mangel på arbejdskraft i 2020 eller 2030, eller om der er høj arbejdsløshed.

Med denne rapport svækkes DØR's muligheder for at demonstrere uafhængighed – ikke kun af arbejdsmarkedets parter, men også af regeringen. Og hvad der er lige så vigtigt: Man negligerer den betydning, som fordelingspolitikken, herunder gode sociale ordninger, har for de økonomisk politiske muligheder og den tilpasningsevne som kendetegner det danske arbejdsmarked.

Dansk Industri

DI kan tilslutte sig Formandskabets syn på dansk og international økonomi. Der er udsigt til moderat vækst i dansk økonomi, der burde være tilstrækkelig til sikre en fortsat, om end beskeden, fremgang i beskæftigelsen.

Fremgangen er imidlertid på nuværende tidspunkt meget ubalanceret, med stærk fremgang i den indenlandske efterspørgsel og en forholdsvis svag eksportudvikling. Dette har ført til en betydelig svækkelse af betalingsbalancen. Der er behov

for, at fremgangen i højere grad understøttes af vækst i eksporten, hvilket kræver, at vi ikke fortsætter med at forringe konkurrenceevnen.

På denne baggrund er DI er helt enig med Formandskabets påpegning af, at det er hensigtsmæssigt at gennemføre reformer på nuværende tidspunkt. Ligesom Formandskabet hilser DI regeringens integrationsudspil velkommen, men der er behov for en lang række yderligere reformer.

Formandskabet peger på, at SP-bidraget bør afskaffes, fordi det ikke er særligt effektivt som konjunkturregulator. SP-bidraget er en del af det fremtidige pensionssystem og bør ses i dette lys. Det er vanskeligt at tilrettelægge en fornuftig, langsigtet pensionsopsparing, når der hele tiden ændres i den offentligt regulerede del af pensionssystemet. Samtidig vil jeg påpege, at konjunkturregulering i det hele taget ikke er ret effektivt. Det er langt bedre at gennemføre nødvendige reformer i tide frem for at gennemføre kortsigtede indgreb.

Inden for de seneste år har man oprettet et strategisk forskningsråd samt en højteknologifond, der skal styrke vækst og beskæftigelse gennem øget samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner. Dette får Formandskabet til at advare mod, at man forøger den snævre erhvervsrettede forskning på bekostning af universiteternes grundforskning.

DI er enig i med Formandskabet i, at man ikke skal dirigere forskningen fra centralt hold. DI er også enig i, at grundforskningen er væsentlig for den langsigtede videnopbygning, som ofte er nødvendig for de kvalitative spring i vores erkendelse. Et ensidigt fokus på anvendelsesorienteret forskning er alt for kortsigtet.

DI mener dog godt, at man kan have en stærk grundforskning sideløbende med, at man prioriterer en mindre del af forskningen i forhold til strategiske indsatsområder. Når man fra politisk side ønsker at øge forskningsindsatsen med henblik på at styrke konkurrenceevnen, så er det oplagt, at man målretter nye midler i forhold til de indsatsområder, hvor der er størst chance for et erhvervsmæssigt afkast.

Det er væsentligt under 10 pct. af de samlede forskningsmidler, som bliver udmøntet via de pågældende organer. DI ser ingen overhængende fare for, at det samlede forskningslandskab er ved at blive skævvredet til ugunst for grundforskningen.

Indkomstoverførsler

DI vil gerne takke Formandskabet for gennemgangen af det danske system for indkomstoverførsler.

Når Velfærdskommissionen til efteråret fremlægger sine anbefalinger til en fremtidssikring af velfærdssamfundet ser DI frem til en grundig gennemgang af de danske velfærdsordninger, hvor Formandskabets anbefalinger naturligvis bør inddrages.

Det er glædeligt, at Formandskabet i kapitlet om medborgerkonti peger på behovet for at styrke incitamenterne til at arbejde og uddanne sig i Danmark ved at sænke de alt for høje marginalsatter og mindske trækket på en række indkomstoverførsler.

De positive virkninger af forslaget forudsætter imidlertid en betydelig tillid til, at politikerne faktisk vil udbetale overskuddet på medborgerkontoen uden at inddrage fordelene for de bedre stillede. Denne tillid svækkes betydeligt, når Formandskabet allerede ved lanceringen af forslaget skaber tvivl om det hensigtsmæssige heri. Overdrevne fordelingspolitiske hensyn bør aldrig forhindre, at nogen stilles bedre, så længe andre ikke stilles ringere. Overdrevne fordelingshensyn skader vækst og velstand.

På et enkelt område er DI dog stærkt uenig med Formandskabets anbefalinger. I sammenfatningen i kapitel 3 er der en række anbefalinger vedrørende arbejdsskader. Der er forslag om at hæve arbejdsgivernes udgifter, om øgede bødestrafte og om øget differentiering af arbejdsskadepræmier. Anbefalingerne synes ikke at bygge på de gennemførte analyser og afspejler en manglende forståelse for arbejdsskadeområdets kompleksitet.

DI har udarbejdet et supplerende notat, hvor der detaljeret er gjort rede for en række forhold af betydning.

Det er stærkt beklageligt, at diskussionsoplægget på denne måde forsøger at perspektivere kapitlets ellers sobre behandling af "aktiv socialpolitik og førtidspension" ved at fremkomme med forslag, der ikke virker gennemtænkte.

Afslutningsvis vil jeg gerne sige tak for en god og inspirerende gennemgang af systemet for overførselsindkomster, der forhåbentlig vil give inspiration til debatten senere på året.

Håndværksrådet

sagde, at svar fra over 400 medlemsvirksomheder inden for byggeri, mindre industri, butikshåndværk og service viser, at over halvdelen af disse både fik fremgang i resultatet sidste år og forventer fremgang igen i 2005. Kun hver 6. virk-

somhed oplevede tilbagegang sidste år. Han mente, at der er usædvanlig god fremgang i såvel beskæftigelsen med reparation og vedligeholdelse samt privat nybyggeri. Anlægsområdet og det offentlige byggeri er derimod stagnerende. Håndværksrådet forventer derfor en fremgang i byggeriet i år på ca. 3.000 ekstra ansatte, hvilket er noget mindre end formandskabets bud på 6.000 flere ansatte. Poul Ulsøe var også enig i, at erhvervsinvesteringerne bidrager pænt til væksten. Blandt egne medlemmer har der siden sommeren 2004 været en klar overvægt af virksomheder, der mener, at det er mere fordelagtigt at investere nu end et år før. Håndværksrådet er bekymret over de seneste meget store stigninger i kontantpriserne. Et væsentligt fald i huspriserne vil få store konsekvenser for vores medlemmer og for hele samfundøkonomien, og rådet opfordrede derfor til, at formandskabet i en kommende analyse sætter særligt fokus på risikoen for faldende huspriser i fremtidige scenarier, samt gør sig overvejelser om, hvad disse scenarier vil betyde for efterspørgsel og vækst.

Håndværksrådets formand mente ikke, vi er nær kapacitetsgrænsen, men sagde, at i en situation, hvor der er brug for at bremse aktiviteten, er det en mulighed at udskyde offentlige udvalgte projekter. Han var dog enig med formandskabet i, at ikke alle offentlige investeringer egner sig, og tilføjede, at det også er til stor gene for mange byggevirksomheder og deres planlægning, hvis man stopper projekter, som de udførende virksomheder har planlagt opført. Der er derfor grænser for, hvor hurtigt man kan reagere på en risiko for ophedning af økonomien ved at bremse offentlige projekter.

Håndværksrådets formand sagde endvidere, at han var enig med formandskabet i, at de gode tider skal udnyttes til, at vi får gennemført nødvendige reformer. Men det er nu ikke nødvendigvis så let at få befolkningens opbakning til reformer, når det går godt. Han håbede, at Globaliseringsrådets og Velfærdskommissionens arbejde kan være med til at skabe større accept i befolkningen af, at nødvendige reformer gennemføres. Et vigtigt fokus er - som formandskabet skriver det - hvordan efterspørgslen efter arbejdskraft ændrer sig i en mere globaliseret verden. Det skal vi imødekomme med uddannelse og nytænkning - naturligvis. Men det er ikke nødvendigvis nok til at undgå, at vi ender med et A-hold og et B-hold. Han pegede på, at der skal skabes et større servicemarked ved - ligesom man gør det i Finland - at give private husholdninger fradrag for serviceydelser. Det er et forslag, som Håndværksrådet mener kan være en mulighed i Danmark. Den største barriere synes at være nogle kritikeres tro på, at man i stedet kan få markante lettelser i skattesatsen. En fradragsordning som den finske vil end ikke koste et procentpoint på bundskatten. Men den vil betyde større velfærd og en målrettet indsats for flere beskæftigede, sagde Poul Ulsøe.

Håndværksrådets formand Poul Ulsø mente om efterlønnen, at kan der findes en ordning, så de reelt nedslidte får en anden tilsvarende dækning og mulighed for at forlade arbejdsmarkedet i tide, så bør man afskaffe efterlønnen over en passende årrække. De, der i dag er under 50 år, har kun i begrænset omfang planlagt tilværelsen efter de er 60 år - og under alle omstændigheder bliver man jo ikke økonomisk dårligere stillet i efterlønsårene, hvis man i stedet tager et arbejde. Han mente, at det er en væsentlig pointe i rapporten, hvis kun 15 % er nedslidte, ligesom det ikke er til at komme udenom, at der er et problem, når mange, der er sidst i 50'erne, må gå ledige, fordi vi har en efterlønsordning.

Til kapitlet om sygdom og erhvervsskade, sagde Håndværksrådets formand Poul Ulsø, at det er i praksis meget svært at knytte den enkelte virksomheds betaling til sygdom og erhvervsskade tæt sammen med hændelser i virksomheden. Han var enig i, at man ikke kan knytte virksomhedens betaling så tæt sammen med den faktiske samfundsmæssige omkostning, når en ansat er syg eller arbejdsskadedet, uden at arbejdsgivernes incitament til at tage svage medarbejdere svækkes. Og så har arbejdsgiverne jo også omkostninger, når deres ansatte af private grunde ligger syge. Vi skal derfor passe på ikke at ødelægge det danske såkaldte Flexicurity system, som er effektivt, fordi der som udgangspunkt er en god deling af omkostningerne mellem det offentlige og arbejdsgiverne. Han mente, at en af grundene til, at omverdenen ser så interesseret på den danske model, er, at der er fundet en balance, som gør det muligt både at have et fleksibelt arbejdsmarked og et højt socialt sikkerhedsniveau.

Som kommentar til forslaget om medborgerkontoen, sagde Håndværksrådets formand Poul Ulsø, at han godt kunne lide princippet om, at man belønnes, hvis man fravælger en offentlig ydelse. Og der er naturligvis også megen fornuft i, at man kan opspare mere til egen pension ved at yde en ekstra indsats. Ud fra en teoretisk synsvinkel er forslaget derfor spændende.

Landbrugsraadet, Dansk landbrug og Danske Andelsselskaber

Aktuel økonomisk politik

Diskussionsoplægget tegner et positivt billede af dansk økonomi med fortsat, men dog aftagende vækst. Væksten er dog primært drevet af stigende efterspørgsel herhjemme, mens det kniber med at fastholde efterspørgslen på eksportmarkederne. Det skyldes bl.a. lav vækst på vores nærmarkeder, men desværre også at lønstigningerne fortsat vokser mere end i udlandet. Landbrugsraadet ser med stor bekymring på den udvikling, som svækker den danske konkurrenceevne betydeligt. Et bidrag fra politisk side til en opbremsning ville være en anden reguleringssats for overførselsindkomster end den nuværende, som er løndrivende. Den fortsat forventede lave indenlandske prisudvikling giver en stor reallønsfrem-

gang, som øger den danske efterspørgsel. Men danske virksomheder, og i særdeleshed det danske fødevarerhverv, er i stigende grad afhængige af udenlandsk efterspørgsel frem for dansk.

Debatoplægget har et stort forbehold i det forsigtige skøn over dansk økonomi med hensyn til et muligt fald i de danske huspriser, som er steget kraftigt de sidste 10 år. En rentestigning vil give en kraftig negativ påvirkning af den indenlandske efterspørgsel. Det er derfor bekymrende, at væksten i forbruget også kommer fra forbrug af de stigende indkomster fra husprisstigningerne. Men det er mindst lige så stort et problem, at huspriserne på vores store eksportmarkeder er steget endnu mere. En rentestigning vil nok påvirke den hjemlige efterspørgsel negativt, men den vil i endnu højere grad kunne sænke efterspørgslen på eksportmarkeder, hvis pusten går af boligmarkedet der.

Debatoplægget nævner, at de høje energipriser i sig selv ikke begrundes en sænkning af energifgifterne, da disse er miljømæssigt begrundet. Det er Landbrugsraadet principielt enig i. Men den nuværende energibeskatning giver en dobbeltbeskatning af energi efter indførelsen af CO₂-kvotereguleringen uden en tilsvarende ændring af CO₂-afgiften. Regeringen bør derfor snarest rette op på den skævhed for at sikre en fastholdelse af erhvervslivets konkurrenceevne og sikre en forenkling af erhvervslivets byrder.

Landbrugsraadet støtter en fuldstændig afskaffelse af SP-ordningen. Den har ingen betydning som pensionsopsparingsredskab. Dens relevans som konjunkturpolitisk instrument er også tvivlsom, især da de skattemæssige virkninger af den suspendede indbetaling er betydelige.

Offentlig kontra privat forskning

Vi er enige med debatoplægget i, at der ikke findes sikre metoder til udpegning af strategiske forskningssatsninger, men Det Strategiske Forskningsråds metode (innovationsaccelererende forskningsplatforme) viser, at der ikke er den store grund til bekymring. Der skal også være plads til at satse med stor risiko i den anvendelsesorienterede forskning, og satsning på anvendelsesorienteret forskning på områder med store samfundsinteresser - f.eks. miljøområdet, vil ikke nødvendigvis i første omgang kunne tiltrække stor privat medfinansiering, men vil på sigt kunne skabe vækst f.eks. ved eksport af miljøteknologi. Landbruget og fødevarerindustrien har gode erfaringer med en model, som kræver, at vi tilbagebetaler den offentlige støtte, hvis der genereres et overskud.

Velfærdsdebatten – Indkomstoverførelser og velfærdsstaten

Det Økonomiske Råd varmer op til årets økonomiske samfundsdebatemne nr. 1 om en bæredygtig velfærdsstat, der kan klare globaliseringens udfordringer.

Formålet med velfærdstaten er bl.a. at sikre en mere ligelig fordeling af indkomsterne end markedet vil sikre. Det sker gennem en række velfærdsydelser. Men den største virkning af disse velfærdsydelser er ikke en omfordeling mellem rig og fattig. Det er derimod en omfordeling over den enkeltes livsforløb. Der er derfor et stort potentiale for skattesænkninger, hvis man kan reducere ud- og indbetalingerne af velfærdsydelserne til den enkelte. Forslaget i debatoplægget med en medborgerkonto, hvor den enkelte indbetaler og trækker på sine ydelser gennem livet for til sidst at få udbetalt overskuddet, virker som et godt tankeeksperiment omkring bud på en kommende velfærdsreform. Men tankeeksperimentet bør ikke gennemføres i virkeligheden. Tankegodset kan eventuelt overføres til en model med en "flat rate" indkomstskat kombineret med indkomstgraduerede sociale ydelser. Modeller som medborgerkonti er ikke velegnede i en globaliseret verden, hvor borgere flytter fra et land til et andet indtil flere gange i den erhvervsaktive alder. Der skal opbygges mobilitetsfremmende og – robuste systemer.

Rapportens overvejelser er bestemt ikke uinteressante, men kræver en meget nøje analyse. En målsætning med en ændring må være:

- et mere robust system i forhold til arbejdskraftens frie bevægelighed
- et system med større incitament til at vælge arbejde frem for offentlig forsørgelse, uanset familiemæssig situation
- et system, som modsvarer reformerne i arbejdsmarkedspolitikken

Problemerne i de nuværende ordninger

Det er af stor betydning at fastholde fokus på en nedbringelse af sygefraværet i Danmark. Det er løbet løbsk for både Sverige og Norge, og det koster store anstrengelser at vende udviklingen. Det korte sygefravær er i stigning, hvilket delvist er konjunkturbetinget. Men det er i høj grad også holdningsbetinget. Virksomheder oplever meget tankevækkende effekter af at indføre aktive fraværspolitikker. Det kunne naturligvis understøttes af indførelse af en lovbestemt karensdag.

Landbrugsrådet er enig i målsætningen om at øge arbejdsstyrken og arbejdsudbuddet. Efterlønsordningen modvirker dette. De to mål med efterlønnen – at reducere arbejdskraftudbuddet i en lavkonjunkturperiode og at sikre nedslidte arbejdstagere – er ude af fokus. Alle andre end nedslidte bruger ordningen og der er slet ikke behov for at nedbringe arbejdsstyrken. I flere andre lande indføres nu fleksibel pensionsalder med incitament til senere tilbagetrækning. Det er der langt mere perspektiv i. Omkring en form for obligatorisk suppleringsforsikring til dagpengeforsikringen, tilbydes der jo allerede i dag en frivillig privat forsikring på området. Spørgsmålet drejer sig alene om niveauet for de offentlige dagpenge, snarere end en ny model.

Landbrugsraadet er enig i, at reformer af tildelingen af velfærdsydelse bør gennemføres nu, mens der stadig er vækst i det danske samfund. Det er vigtigt at sikre de rigtige incitamenter både i samfundet og hos den enkelte, som understøtter virksomhedernes stadig hurtigere tilpasningsbehov til den globale konkurrencesituation.

Handel, Transport og Service

BNP-vækst	HTS	DØR
2005	2,5	2,2
2006	2,2	1,8

HTS er meget enige i formandskabets vurderinger af den økonomiske situation. Det er først og fremmest det hjemlige forbrug, der skal trække væksten. HTS ser med større optimisme på eksporten og ser derfor mere positivt på vækstudsigten for 2005 og 2006, hvor væksten på det amerikanske, kinesiske og britiske marked forventes at opveje euroområdet svage efterspørgsel.

Jobvæksten i serviceerhvervene i årene 2004-2007 er opjusteret fra 8.000 i efteråret til nu 56.000. HTS deler vurderingen, blandt andet skønnes jobvæksten i 2005 at være 20.000 svarende til HTS prognose fra april 2005. Væksten bør give anledning til større politisk fokus på hvordan serviceerhvervenes rammebetingelser, herunder forskningsområdet, bedre kan understøttes, frem for at fokus koncentrerer om specifikke industrierhverv.

HTS er enige i at der ikke er nogen aktuel konflikt mellem de kortsigtede og langsigtede hensyn i finanspolitikken, men vi ser også gerne en ny 2015-plan som opstiller mål og midler for hvordan beskæftigelsesmålsætningen bedst kan nås.

Væksten i det offentlige forbrug er fortsat under kontrol. HTS vurderer at det især skyldes effekten af skattestoppet.

HTS er enige i at den gunstige konjunktur bør udnyttes til at gennemføre reformer, der sigter mod at øge arbejdsudbuddet. Det gælder ikke mindst integration af indvandrere og højere tilbagetrækningsalder. Det er oplagt også at tilføje hurtigere færdiggørelse af uddannelser.

HTS deler ligeledes Formandskabets nedtoning af ”problemerne” vedr. udflytning af arbejdspladser for det danske samfund, hvor serviceerhvervene under de

rette rammebetingelser vil være i stand til at opsuge ”overflødig” arbejdskraft fra industrien. Det er ligeledes afgørende at bevare fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked. For at denne transformation skal kunne lykkes er det efter HTS opfattelse afgørende, at der ikke sker forringelser i arbejdsstyrkens uddannelsesmuligheder – ikke mindst på efteruddannelsesområdet.

Det er ligeledes vigtigt, at forskningspolitikken understøtter serviceerhvervenes udviklingsmuligheder. Derfor ser vi også med skepsis på tendensen til fra centralt hold at koncentrere forskningsindsatsen mod udvalgte brancher.

Kapitel II Indkomstoverførsler

HTS er enige i den problematiserende del af analysen. Den demografiske udvikling samt presset for højere serviceniveau nødvendiggør nye reformer, som i tide skal sikre velfærdsstaten på nuværende høje niveau.

Kapitel III Aktiv socialpolitik og førtidspension

HTS er enig i Formandskabets analyse om førtidspension samt analysen om fleksjob. Flexjob-ordningen risikerer efter HTS’ opfattelse at fortrænge understøttet beskæftigelse, navnlig i den offentlige sektor. ”Succesraten” for midlertidig støttet beskæftigelse – målt på om disse mennesker fortsætter i understøttet beskæftigelse efter støtteperioden er langt større ved privates brug af ordningerne, set i forhold til det offentlige arbejdsmarked.

For at begrænse sygefraværet yderligere ser HTS gerne, at regeringen understøtter de initiativer, der er i gang på området og ikke yderligere svækker mindre virksomheders muligheder for at forsikre sig mod sygefravær.

Afsnittet om arbejdsulykker afspejler desværre en holdning som også gennemsyner den danske arbejdsmiljøpolitik generelt – at ulykker især skyldes arbejdsgiveren. Adskillige sager refereret gennem det sidste halve år viser, at selv når sikkerhedsudstyr mv. er til stede, så er det stadig arbejdsgiveren, der straffes, hvis lønmodtagere vælger ikke at anvende det. Også af denne grund vil det være helt urimeligt at pålægge arbejdsgiveren yderligere omkostninger på dette område.

Kapitel IV Efterløn

Formandskabets gennemgang af efterløns-ordningen og den forlængede dagpenget for ældre fortjener stor ros. HTS deler konklusionerne i analyse af såvel ordningernes historiske del som de økonomiske implikationer. Ordningerne var oprindeligt tiltænkt nedslidte og mennesker med et langt arbejdsliv bag sig. HTS er enige i rapportens anbefalinger og kritik af det uhensigtsmæssig i at så mange forholdsvis raske og rørigt mennesker vælger tidlig tilbagetrækning. Ikke mindst set i lyset af den længere levealder.

Kapitel V Forsikringer, dagpenge og kontanthjælp

Analysen om forsikring, dagpenge og kontanthjælp er meget væsentlig. HTS mener dog, at analysen om ydelsessiden burde være suppleret med en dybere analyse af rådighedssiden. Kravet om at man skal stille sin arbejdskraft til rådighed for samfundet bliver i rapporten kun berørt i meget begrænset omfang. Dette indebærer, at rapporten ikke i særligt omfang analyserer incitamentet, den vil forøge chancen for at folk selv gør noget aktivt for at få job – også selv om dette indebærer branche- eller lønniveauskift. Dette kunne være aftrapningsmodeller over ydelsesperioden. Dette skyldes nok i nogen grad, at argumentationen skal lede op til Formandskabets forslag om medborgerkonti. Systemet med en grundydelse og en frivillig tillægssikring for alle på arbejdsmarkedet fortjener en tanke – også selvom det for beskæftigede, forsikrede arbejdstagere ligner det, der i forvejen er ved at udvikle sig.

HTS mener fortsat at det er afgørende, at marginalsatserne bliver sat ned for derigennem at øge arbejdsudbuddet samt styrke incitamentet til at tage et arbejde i for hold til at være på passiv forsørgelse.

Kapitel VI Medborgerkonti

HTS ser med stor skepsis på medborgerkontosystemet. For at opnå de forventede adfældsregulerende incitamentet, er systemet nødt til at være uændret i ganske lange periode. I det man først får gevinsten af et tilbageholdende træk på medborgerkontoen ved tidspunktet for pension, er det afgørende at befolkningen nærer tillid til systemet. Jf. rapportens egen analyse af yngres menneskers svigtende tilmelding til efterlønnen er dette næppe realistisk. De historiske erfaringer synes da også at bekræfte, at velfærdsområdet er et område, som er genstand for markante reformer fra tid til anden. Det er derfor ikke sandsynligt at medborgerkontosystemet skulle være dét columbus-æg, som en gang for alle indfører det perfekte velfærdssystem.

Dansk Handel og Service

Konjunkturvurderingen

Formandskabets vurdering af konjunktursituationen ligger i store træk på linie med Dansk Handel & Service' vurdering af den danske økonomi. Vi er enige i formandskabets opjustering af væksten i privatforbruget i år trods tegnene på en vis opbremsning i væksten i årets første kvartal. Alt tyder på, at denne opbremsning har været midlertidig, således at udviklingen i resten af 2005 fortsat tegner særdeles positiv.

Den danske økonomi står foran alvorlige udfordringer i de kommende årtier, og for at fastholde vores konkurrenceevne og velfærdsniveau, kræver det gennemgribende reformer overalt i økonomien. Som fremført af formandskabet burde tidspunktet for disse reformer være optimalt nu og i de nærmeste år, hvor økonomien er i fremgang. Det store spørgsmål er dog, om man kan formå at overbevise befolkningen om situationens alvor i en periode, hvor det jo ellers går godt. Ser man på erfaringerne fra tidligere reformer fra både ind- og udland, har det været lettere at få befolkningens accept, når krisen for alvor har været synlig.

De forestående nødvendige reformer kræver bl.a. markante ændringer på store områder som offentligt-privat samarbejde, tilbagetrækningsordningerne, dagpengesystemet, beskatningen af arbejdsindkomst, uddannelsessystemet samt forsknings- og udviklingssystemerne mv. Det er reformer, som både tager tid at implementere og det tager tid, før effekten kan måles. Dansk Handel & Service deler derfor det synspunkt, at regeringen nu bør sætte længere mellefristede mål end den nuværende 2010-plan. Det er netop udgangspunktet i Dansk Handel & Service' nye vækststrategi "Forretningsplan Danmark", som giver et bud på, hvad Danmark skal leve af i 2020, og hvad det kræver af reformer.

Dansk Handel & Service deler i høj grad bekymringen om den målrettede styring af de offentlige forskningsmidler mod enkelte områder. Det er desværre en tendens, der præger den politiske fokusering i disse år, hvilket bl.a. etableringen af den højteknologiske fond vidner om.

En strategi med et ensidigt fokus på højteknologi vil svare til at spille hasard med Danmarks fremtid. For det første risikerer Danmark at satse på højteknologiske nicheområder, der om 10-15 år ikke viser sig at være værdiskabende i forhold til indsatsen. For det andet risikerer vi at blive førende i at udvikle ny teknologi, men ikke til at omsætte den til nye arbejdspladser og vækst i Danmark. Endelig viser flere undersøgelser, at erfaringerne med at være "first mover" indenfor højteknologien er relativt dårlige, hvilket bl.a. bunder i, at højteknologi i stigende grad er blevet til en international handelsvare.

Dermed er ikke sagt, at Danmark overhovedet ikke skal forske i højteknologi. Men vi skal forske i hele værdikæden. Det er ikke nok at blive bedst til højteknologisk produktion, hvis vi ikke er gode til at markedsføre eller sælge produkterne – eller hvis vi ikke formår at udnytte de nye globale markeder. Virksomhedens fremtidige konkurrenceposition afhænger af evnen til løbende at forny sig – både i produktionen, men også i de andre dele af værdikæden. Derfor skal vi sikre, at forskningen udbredes til at dække hele værdikæden: Fra udvikling og idéskabelse, over design og sourcing til fremstilling samt markedsføring og salg.

Dansk Handel & Service har netop fremlagt 75 konkrete forskningsforslag, som vi har defineret efter dialogforløb med ledere fra erhvervslivet, offentlige institutioner og forskningsverdenen.

Temakapitlerne om indkomstoverførsler og velfærdsstaten

De offentlige skattefinansierede udgifter til overførselsindkomster udgør i dag over en tredjedel af de samlede offentlige udgifter. Set i lyset af den fremtidige demografiske udvikling er det åbenlyst, at det er en udgiftspost, der vil stige endnu mere, hvis ikke vi ændrer kurs.

Men problemstillingen er langt mere vidtgående end blot betydningen for de offentlige finanser. Et mere alvorligt problem med det danske velfærdssystem og den enorme omfordeling – ikke kun fra rig til fattig, men også fra middelindkomst til middelindkomst – er, at det påvirker adfærden i en retning, som er u hensigtsmæssig i en mere og mere globalt konkurrenceudsat verden. For i stedet for at være de aktive og selvstændige personer med ansvar for egen fremtid er danskerne blevet til klienter, som staten skal tage sig af.

Vi skal støtte de dårligst stillede, men har vi egentlig ikke glemt dem i jagten på en endnu mere lige fordeling af de offentlige midler?

Analyserne af efterlønnen giver nogle klare argumenter for, at ordningen bør afskaffes. Tilgangen til efterlønnen vil stige markant i de næste årtier og opstramningen fra 1999 har kun ændret marginalt på adfærden. Det dokumenteres endvidere klart, at de reelt nedslidte kun udgør en meget lille del af efterlønsmodtagerne og at en afskaffelse af ordningen i højere grad vil resultere i stigende beskæftigelse end i stigende ledighed. Dansk Handel & Service kan derfor kun støtte forslaget om en afskaffelse af efterlønnen og vi foreslår helt konkret i vores ”Forretningsplan Danmark”, at det sker således, at folk, der i dag er under 50 år, afskæres for muligheden til efterløn.

Dansk Handel & Service støtter forslaget om at sikre en større sammenhæng og gennemsigtighed mellem dagpenge- og kontanthjælpssystemet ved at indføre en tvungen og relativ lav basisforsikring kombineret med muligheden for frivillige tillægforsikringer. Det vil her være oplagt at gøre brug af de muligheder, som ligger i et øget offentligt-privat samspil.

Forslaget om medborgerkonti er markant og indebærer reelt et brud på det grundlæggende princip i den danske velfærdsmodel, at de offentlige velfærdsydelse r står gratis til rådighed for alle, uanset hvad de har betalt i skat. Netop denne manglende kobling mellem forbrug og betaling er ved at udvikle sig til et alvor-

ligt problem i takt med den øgede individualisering, hvor folk går mere op i retigheder end pligter.

Medborgerkonti vil netop sikre, at sammenhængen mellem forbrug og betaling bliver klarere. Derudover indikerer formandskabets beregninger, at systemet både formår at begrænse trækket på overførselsindkomsterne og at reducere indkomstbeskatningen samtidig med at det sociale sikkerhedsnet opretholdes. Dansk Handel & Service finder derfor disse indledende tanker om medborgerkonti interessante, men der er naturligvis behov for, at emnet udforskes yderligere.

Dansk Handel & Service har i ”Forretningsplan Danmark” fremlagt lignende tanker inden for et andet mere afgrænset område. Vi foreslår helt konkret, at der etableres en Personlig Kompetence Konto til hver person på arbejdsmarkedet, som skal øge medarbejderens opkvalificering via efteruddannelse mv. Den Personlige Kompetence Konto skal etableres ved, at der fra statens side skabes en fradragsmæssig mulighed med det formål at stimulere personlig investering i egen markedsværdi.

Finansrådet

Finansrådet har overordnet samme syn på udviklingen i dansk økonomi som Det Økonomiske Råd. Danmark er inde i en moderat opsvingsperiode, hvor især det private forbrug trækker læsset. Ledigheden falder fortsat og overskuddet på de offentlige finanser opretholdes. I Finansrådet deler vi imidlertid formandskabets bekymring for, at strukturreformens gennemførelse vil lægge et forholdsmæssigt stort pres på de offentlige udgifter.

Også vurderingen af den internationale økonomi er vi enige i. Dog deler vi ikke formandskabets forventning om en fortsat svækkelse af dollaren. Det betyder blandt andet, at de internationale ubalancers potentielle virkning på den internationale økonomi måske overvurderes af formandskabet, ligesom skønnet på eksportudviklingen i Danmark i 2006 og 2007 synes noget lavt med heraf afledte effekter på de øvrige skøn.

Finansrådet finder det glædeligt, at formandskabet bibringer boligdebatten en saglig og afbalanceret vurdering af udviklingen i boligpriserne og ikke fremmaner et overdrevent billede af de risici, som kan være knyttet til den nuværende udvikling. Det Økonomiske Råd viser i deres analyse, at kontantprisstigningen de senere år i vid udstrækning kan forklares ud fra fundamentale størrelser, som blandt andet den aftagende rente og de stigende indkomster.

Formandskabet har ret, når de peger på, at offentlige investeringer er det mest oplagte konjunkturpolitiske instrument, og forslaget om en detaljeret offentlig investeringsplan er fornuftigt. Finansrådet er i forlængelse heraf helt enig i synspunktet om, at SP-ordningen bør afskaffes. Hvis man skulle have et ønske om at føre diskretionær finanspolitik, bør det ikke ske gennem en tvungen pensionsopsparring. Når man som privat pensionsopsparer skal afgøre, i hvilket omfang man ønsker at spare op til pension, bør det ikke være nødvendigt løbende at skele til, hvorvidt der aktuelt føres finanspolitik via tvungen pensionsopsparring. En ophævelse af SP-ordningen bør i øvrigt efter Finansrådets opfattelse kædes sammen med, at den enkelte borger får mulighed for at overføre de forholdsvis beskedne SP-indskud til eksisterende private pensionsordninger. Som det er i dag skal overførsel ske til særskilte konti i pensionsinstitutterne, og det øger ikke den enkelte pensionsopparers samlede overblik.

Finansrådet deler formandskabets bekymring for, hvorvidt den større målretning af de offentlige forskningsmidler mod særlige erhverv eller indsatsområder er en hensigtsmæssig anvendelse af offentlige midler. Troen på, at man i dag kan udpege fremtidens vækstområder, betyder også, at man implicit ser sig i stand til at pege på de brancher eller områder, der ikke i samme omfang vil skabe vækst og beskæftigelse. Som formandskabet skriver, findes der ingen sikre metoder til at udpege de rigtige indsatsområder. Finansrådet støtter derfor fuldt formandskabets pointe om, at en betydelig erhvervsmæssig medfinansiering er helt nødvendig for at sikre det optimale udbytte af de offentlige midler.

I lyset af de pæne udsigter for dansk økonomi de kommende år, peger formandskabet på, at det er en fordel at gennemføre reformer i en opgangskonjunktur. I Finansrådet er vi enige i, at det rette tidspunkt er inde, og opfordrer til, at man politisk udnytter denne mulighed. Den finanspolitiske holdbarhed kan ikke sikres gennem en strategi, der alene fokuserer på gældsnedbringelse. Det er afgørende, at fokus på det lange sigt ikke står i vejen for en reform her og nu, hvor blandt andet en reduktion af de høje marginalskatter vil kunne levere et betydeligt positivt bidrag til at sikre Danmark en fortsat fremtrædende rolle i en stadig mere globaliseret verden.

Tidligere analyser fra Det Økonomiske Råd illustrerer dog på bedste vis, at den danske velfærdsstat er under pres. Som formandskabet anfører, står Danmark over for mange udfordringer dels på grund af globaliseringen og dels på grund af den demografiske udvikling. I en situation, hvor Danmark har problemer med den finanspolitiske holdbarhed, hilser Finansrådet det yderst velkomment, at Det Økonomiske Råd sætter fokus på omfanget af indkomstoverførsler. Den betydelige stigning i udgifterne til indkomstoverførsler taler for sig selv.

Finansrådet er enig med Det Økonomiske Råd i, at hele overførselssystemet bør reformeres på én gang. Det er nødvendigt for at opnå en begrænsning af antallet af personer i de forskellige overførselsordninger frem for blot en omrokering, der sjældent tjener det tiltænkte formål. Det Økonomiske Råd behandler i rapporten en del tabuemner, som det er tiltrængt at få belyst. Finansrådet lægger stor vægt på, at der tages initiativ til at få taget hul på de samspilsproblemer, der - som vist i rapporten - præger især kontanthjælpsområdet. Finansrådet finder det dybt problematisk, at de forskellige ordninger har en forfejlet incitamentsstruktur. Fleksjobordningen er blot et eksempel på en ordning, der ikke har virket efter hensigten. Formandskabet viser, at der er tegn på, at andre grupper end dem med stor risiko for at overgå til førtidspension anvender ordningen, og at den derfor har det problematiske træk, at den rent faktisk fortrænger ustøttet beskæftigelse.

Finansrådet vil også gerne kvittere for – og bakke fuldt op om - formandskabets kontante udmelding om at fjerne efterlønnen, der er en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der tydeligvis er forældet. Det Økonomiske Råds analyser viser, at efterlønsmodtagere mere ligner almindelige lønmodtagere end førtidspensionister. Efterlønnen tjener ikke længere sit formål, men er – som påpeget - blevet en barriere for, at Danmark kan opnå den stigning i arbejdsstyrken og beskæftigelsen, som kan sikre den fremtidige finansiering af velfærdsstaten. Finansrådet foretrækker derfor en hurtig afskaffelse af efterlønsordningen, hvilket vil give en betydelig varig positiv virkning på de offentlige finanser.

En fjernelse af efterlønnen vil yderligere have den positive sideeffekt at reducere ledigheden for de 58-årige og 59-årige. Som snart mange analyser har vist, er den markante merledighed for alderstrinene lige under tilbagetrækningsalderen nemlig uafhængig af selve alderen og vil derfor forrykkes.

Det Økonomiske Råds tanker om en medborgerkonto er et friskt pust og Finansrådet vil gerne rose formandskabet for at introducere et forslag, der indeholder en korrekt incitamentsstruktur koblet sammen med gode disciplinerende effekter og større frihed. Med det kommende pres på de offentlige finanser, er det vigtigt at overveje, hvorvidt gratisprincippet fortsat skal være det bærende element. Vi finder det derfor nyttigt at analysere de instrumenter, der indeholder disciplinerende effekter i forhold til forbruget af offentlige ydelser nærmere.

Imidlertid gøres marginalskattebegrebet ugenomsigtigt, og Finansrådet finder det ikke korrekt, at argumentere for, at marginalsatten sænkes via indførelse af en medborgerkonto. Det skyldes blandt andet det forhold, at der går en lang periode, indtil man modtager den opsparede sum. Endvidere skal man have en tro på, at beløbet udbetales fuldt og ikke modregnes i andre ydelser. En tro, der kan svækkes set i perspektiv af den meget lange tidshorisont systemet fordrer. Fi-

nansrådet tvivler på forslaget's produktionsfremmende effekt. Efter vores vurdering henstår problemet med de meget høje marginalskatte derfor uløst – også med indførelse af en medborgerkonto.

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd

Økonomisk politik

FTF er enig i, at der ikke er behov for, at finanspolitikken skal stimulere aktiviteten i den private økonomi. Det store offentlige overskud bør primært bidrage til nedbringelse af den offentlige gæld således, at der sikres en finansiell holdbarhed, også på længere sigt.

FTF finder dog, at det ekstraordinære overskud for 2004 bør anvendes til at finansiere den ekstraordinære situation i den kommunale økonomi i forbindelse med implementeringen af kommunalreformen.

Aktiv socialpolitik og førtidspension

FTF støtter aktivlinien i reguleringen af sygefravær, men finder, at der er behov for at ændre fokus på, hvor der ligger et potentiale for at nedbringe sygefraværet. FTF mener, at Formandskabet for ensidigt peger på offentlig regulering af den enkeltes adfærd som redskab til forebyggelse af sygefravær.

FTF er ikke enig i anbefalingen om at overveje indførelse af karensdage, men vil pege på forebyggelse af stress og bedre ledelse som middel til forebyggelse af såvel det korte som langvarige sygefravær. Nedsættelse af revalideringsydelsen er heller ikke hensigtsmæssigt. De offentlige udgifter kan derimod reduceres, hvis der i stedet satses på uddannelsesrevalidering, som en varig strategi for større grad af selvforsørgelse.

FTF er ikke enig i, at det i et vist omfang er andre grupper, end dem med stor risiko for at overgå til førtidspension, der ansættes i fleksjob. FTF finder ikke generelt grundlag for at betvivle den retlige korrekthed i kommunernes visitation til fleksjob. Det er derimod meget problematisk, at antallet af ledige fleksjobbere er steget eksplosivt.

Efterløn

FTF er enig i, at det er en samfundspolitisk udfordring at sikre en så stor arbejdsstyrke, at en holdbar finansiering af velfærdssamfundet er muligt

FTF mener, at vi har ganske gode muligheder for at løse denne udfordring. Den demografiske udfordring i Danmark er ikke så stor som i de fleste øvrige OECD-lande. Dansk økonomi står stærkt. Vores pensionssystem med opbygningen af

arbejdsmarkedspensioner er med til at sikre en robust økonomi. Vores arbejdsmarked er velfungerende.

Ser man specifikt på arbejdsmarkedet er der dog behov for en bred beskæftigelsespolitisk indsats for at øge erhvervsdeltagelsen. Det vedrører integration af de mange, der i dag står uden for arbejdsstyrken. Det drejer sig om at nedbringe ledigheden og målrette indsatsen mod de områder, hvor der er brug for kvalificeret arbejdskraft. De unge skal måske hurtigere igennem uddannelsessystemet og så handler det også om at hæve tilbagetrækningsalderen, som Formandskabet har fokus på i kapitlet om efterløn.

FTF er enig i målsætningen om at hæve tilbagetrækningsalderen fra arbejdsmarkedet. En meget ensidig fokusering på økonomiske incitamentter i forhold til efterlønnen risikerer dog at målet forfejles.

Analyserne viser jo netop, at sandsynligheden for at blive efterlønsmodtager afhænger af, hvilken uddannelse man har, om man er ledig, om man er syg, ja sågar om man er kvinde. Det er altså helt andre faktorer end efterlønsordningen som sådan, der skaber grundlaget for tidlig tilbagetrækning.

Formandskabet mener at kunne eftervise, at et øget udbud af ældre på arbejdsmarkedet i sig selv på lang sigt vil få beskæftigelsen af ældre til at stige. FTF finder ikke, at dokumentationen er tilstrækkelig stærk til at påvise sammenhængen.

Realiteten er, at en afskaffelse af efterlønsordningen ikke samtidig afskaffer den udbredte aldersdiskrimination, der foregår på det danske arbejdsmarked.

Bestræbelserne på at forøge arbejdslivets længde skal derfor tage afsæt i en bred vifte af initiativer, der mindsker stress og nedslidning og gør arbejdslivet mere attraktivt for den enkelte. Der må også på alle niveauer gøres op med den aldersdiskrimination, der i dag er så udpræget et fænomen.

Efterlønsordningen er ikke målrettet nedslidte på arbejdsmarkedet, men er en rettighedsbaseret ordning baseret på betalingen af et forsikringsbidrag. Forslaget om at ændre efterlønsordningen ved at indføre et anciennitetskrav på 40 år som et forsøg på at målrette ordningen mod personer, der ud fra et trangsmæssigt kriterium har behov for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, giver derfor efter FTF's opfattelse ingen mening.

Afgrænsningen indebærer en høj grad af vilkårlighed i forhold til opnåelse af retten. Antal år på arbejdsmarkedet er ikke nogen god målestok for nedslidning – slet ikke når det drejer sig om psykisk nedslidning og i forhold til et arbejdsmar-

ked, hvor jobbene undergår væsentlige forandringer og den fysiske nedslidning vil være langt mindre end i dag.

FTF konstaterer ligesom formandskabet, at de ufaglærte og faglærte grupper udgør 90 pct. af efterlønsmodtagerne. Også når man kigger så langt frem som til 2030, vil 80 pct. af efterlønsmodtagerne tilhøre de ufaglærte og faglærte grupper. Det er en myte, at efterlønsordningen har udviklet sig til en ordning for folk med lange uddannelser. At afskære personer med en længevarende uddannelse fra efterlønsordningen vil kun have en begrænset effekt. Hertil kommer, at såfremt dette gøres gennem indførelsen af en 40-årsgrænse og med begrundelse i nedslidning, vil ordningen ikke opfange de, der rammes af nedslidning - uanset uddannelsesbaggrund.

Samspil mellem kontanthjælp og dagpenge

FTF mener ikke, at problemer i kontanthjælpssystemet skal løses i dagpengesystemet. Problemet med kontanthjælpsægtepars manglende incitament til at få beskæftigelse bør løses separat.

Medlemmer med meget lav ledighedsrisiko forsikrer sig i stort omfang. Inden for FTF-området er 90-95 pct. medlemmer af A-kassen på trods af en meget lav ledighedsrisiko. Samtidig er der voldsomme problemer med rådighedsvurdering i kommunerne, hvor imod det er meget velfungerende i A-kasserne og medlemmerne foretrækker at forsikre sig i de A-kasser, som har kendskab til den enkeltes faglige område.

Medborgerkonti

FTF er ikke overbevist af argumenterne for medborgerkonti som et system, der kan øge den samlede beskæftigelse og indkomst.

Samlet set synes de ordninger, Formandskabet foreslår indgå i en medborgerkonti, primært at gavne de højtlojnnede, at ramme kvinderne, de syge og de ledige, hvilket FTF finder uacceptabelt i forhold til de grundlæggende værdier i vores velfærdssamfund.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Dansk økonomi

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd(AErådet) deler Formandskabets overordnede vurdering af den økonomiske udvikling. Formandskabet har i 2006 og 2007 - sammenlignet med AErådet - en højere vækst i både det private og offentlige forbrug, som hos Formandskabet modsvares af et større negativt vækstbidrag fra udenrigshandlen. Formandskabet forudser pæne vækstrater i boliginvesteringerne

gennem hele prognoseperioden. Det må kræve ret markante stigninger i nybyggeri og/eller reparation og vedligeholdelse, for at modgå det ventede fald i det sociale byggeri.

AERådet er stort set enig i udviklingen på arbejdsmarkedet. Formandskabet venter en lidt lavere ledighed igennem prognoseperioden end AERådet. Skønnet for 2005 synes ikke urealistisk i lyset af en lidt gunstigere udvikling de første måneder af 2005. AERådet stiller sig imidlertid tvivlende over den kraftige vækst i den offentlige beskæftigelse – særligt i 2005.

Når det gælder udenrigshandlen mener AERådet, at tabet af markedsandele også skal ses i lyset af EU's udvidelse mod øst og åbningen af handlen til Kina. Det er således naturligt, at Danmark taber markedsandele, når der "kommer flere spillere på banen". Modstykket til dette er, at verdenshandlen stiger hurtigere.

International økonomi

AERådet er overordnet set enig i Formandskabets vurdering af den internationale økonomi, der ikke ligger langt fra AERådets seneste konjunkturvurdering. Formandskabets skøn for Tyskland er lavt, men er, som Formandskabet selv nævner det, behæftet med nogen usikkerhed. En fortsat positiv udvikling for den tyske eksport giver en højere samlet vækst. Skuffer den tyske eksport derimod, ser det sort ud for Tyskland, hvis ikke den indenlandske økonomi formår at komme ud af den stilstand den længe har befundet sig i.

AERådet deler Formandskabets opfattelse af, at væksten i euroområdet ikke er tilfredsstillende. Specielt det fejlslagne tyske forsøg på at stimulere den indenlandske økonomi ved skattelettelse er ærgerlig. Tyskland burde således i højere grad satse på offentlige investeringer til at sætte gang i økonomien. Når først der er gang i den indenlandske efterspørgsel, kan der også bedre laves reformer på arbejdsmarkedet, der kan sikre et varigt lavere niveau for arbejdsløsheden.

AERådet mener, på linje med OECD, at ECB nærmere skulle overveje at sænke renten for at få gang i den indenlandske økonomi i eurolandene end at overveje en stigning. Inflationen ligger lavt i eurolandene, mens den indenlandske økonomi ligger underdrejet. Det er essentielt for eurolandene at få gang i den indenlandske økonomi for at opnå pæne vækstrater fremover, specielt med de globale ubalancer, der præger den internationale situation.

AERådet deler Formandskabets opfattelse af, at de globale ubalancer giver basis for bekymring. Muligheden for en faldende dollar og/eller en svækket amerikansk økonomi styrker yderligere nødvendigheden af, at de europæiske økono-

mier får gang i de indenlandske økonomier således, at de ikke rammes så hårdt af en evt. amerikansk opbremsning.

Økonomisk politik

AERådet er enig i, at opgangsperioder er det rigtige tidspunkt for reformer, jf. 1990'erne. For Danmark er det ikke alene et godt tidspunkt nu, det er også nødvendigt med tiltag, der kan løfte arbejdsstyrken for at modgå det nedadgående pres, der følger i kølvandet, når de store efterkrigstidsgenerationer i de kommende år når en alder, hvor de kan begynde at trække sig permanent tilbage fra arbejdsmarkedet.

AERådet er også enig i, at det ikke er sandsynligt at regeringen vil nå 2010-målet indenfor rammerne af de nuværende initiativer. 2010-planen er ikke kun en opsparingsstrategi. 2010-planen er i lige så høj grad en reformstrategi, der som DØR nævner det, skal sikre en permanent højere beskæftigelse efter 2010. En 2015-plan kan være et alternativ, men man må i forhold til en opgørelse af holdbarheden være meget forsigtig med at indregne fremtidige effekter, således at der ikke lukkes op for flere ufinansierede skattelettelser.

Endelig er AERådet enig i synspunktet om, at finanspolitik primært skal føres gennem de offentlige investeringer. Det er et forhold som AERådet har argumenteret for igennem flere år. AERådet er også enig med Formandskabet i, at ændringerne af de offentlige investeringer skal afvejes mod strukturpolitiske hensyn.

Særlig sagkyndig, Hans E. Zeuthen

Formandskabet advarer i sin diskussion af forskningspolitikken mod risikoen for selektiv erhvervsstøtte. Det er vigtigt at formandskabet, der ikke repræsenterer særlige erhvervsinteresser, peger på det problematiske i forsøg på at "pick the winner".

I den foreliggende rapport er der, som det tidligere er blevet efterlyst i rådet, gennemført en analyse af konsekvenserne af en genopretning af den amerikanske betalingsbalance. Resultatet af denne analyse er ret så overraskende. Konventionelt har man beskrevet situationen med en vittighed om, at en forkølelse i den amerikanske økonomi førte til lungebetændelse hos os. De beregninger, der vises i tabel I.4. illustrerer nærmest den modsatte relation. En finanspolitisk stramning i USA der er så kraftig, at der kommer et fald i bruttonationalproduktet på over 5 pct. og en forbedring af den offentlige saldo på hele 6 pct. af BNP, vil kun betyde et fald i det danske nationalprodukt på 0,4 pct. Danmarks betalingsbalance vil ifølge beregningerne kun forringes med 0,1pct. af BNP, og ledigheden vil kun stige med 0,2 procentpoint. Formandskabet forklarer den ringe effekt med, at den

danske økonomi er meget robust og reagerer stærkt på renteændringer. Hvis denne optimisme er velbegrundet, ville der selvsagt ikke være grund til, at vi her i Danmark isoleret set skulle bekymre os særlig meget om, hvordan amerikanerne løser deres balanceproblemer.

Det er særdeles vigtige og vanskelige problemer der tages op i specialkapitlerne II – VI. Velfærdskommissionens arbejde har stærkt intensiveret debatten om disse spørgsmål, og det ville være helt unaturligt, hvis ikke også formandskabet deltog aktivt i diskussionen. Det er væsentligt med mange facetter i debatten.

I kapitel II overvejer formandskabet, om der er sket ændringer i danskernes holdninger af betydning for udviklingen for indkomstoverførslerne. Konklusionen er "at danskernes værdier ikke har ændret sig markant". Mht. sort arbejde, skatte-snyd mm er det nok rigtigt, men det er ikke dokumenteret at stigmatiseringen ved at leve af overførselsindkomster er uændret. Den høje arbejdsløshed i forlængelse af oliekriserne har formentlig bidraget til at det også for personer under pensionsalderen såvel for den pågældende selv som for omgivelserne, føles mere acceptabelt ikke at være i stand til at forsørge sig selv. Et sådan holdningsskift er selvsagt en gevinst for de pågældende, men har også betydning for "incitamenterne"

Tabel III.1 viser at antallet af personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet fra 1995 til 2003 (trods et kraftigt fald i arbejdsløsheden) steg fra 331 000 til 390 000 eller med næsten 18 pct. Da hverken personer på efterløn eller folkepensionister indgår, afspejler det voksende problemer for de yngre generationer med at være fast tilknyttet arbejdsmarkedet. De langsigtede problemer på arbejdsmarkedet er langt fra alene knyttet til demografien.

Skattetrykket spiller ikke mindst implicit en central rolle i de afsluttende kapitler i rapporten. Det ville måske være en fordel med en pædagogisk præcisering af, hvad man måske kunne kalde jernloven for skattetryk. Ved uændret produktion kan det *gennemsnitlige* skattetryk for de erhvervsaktive kun reduceres ved at bruge færre ressourcer på skoler, hospitaler, børnehaver, plejehjem osv. eller reducere forbrugsmulighederne for arbejdsløse, syge, pensionister mfl. Brugerfinansiering eller privatisering kan måske ændre betegnelserne i statistikken, men giver kun de erhvervsaktive flere midler til traditionelle private goder hvis resourceforbruget mindskes på et eller flere af de nævnte områder (stadig forudsat uændret produktion).

Ved givne gennemsnitlige skatter kan man kun sænke *marginalskatterne* ved at ramme de lavere indkomster eller "de uheldige" for at bruge rapportens sprogbrug.

Medborgerkonti bryder ikke disse jernlove. Som det fremgår af kapitel VI indebærer indførelse af medborgerkonti i realiteten en øget brugerbetaling og lidt mindre marginalsatter for de velbjevede/heldige, og det betyder at de trækker mindre på de offentlige ordninger og at produktionen bliver højere.

Det mest interessante aspekt af specialkapitlerne er måske i virkeligheden påvisningen af at mange af indkomstoverførslerne tager sig noget anderledes ud i et livsindkomstperspektiv, et forhold der utvivlsomt bør indtage en central rolle i de fremtidige reformer på området.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The Danish Economy

The current upturn in the Danish economy will continue for the next couple of years, although with diminishing intensity. Accordingly, GDP growth in 2005 is expected to be around 2¼ per cent. This is a little less than GDP growth last year but somewhat more than normal. As a consequence, the unemployment rate will fall to approximately 5.5 percent of the labour force this year. Next year GDP growth will be slightly less than 2 per cent and in 2007 output will increase in accordance with trend growth, which will probably be around 1¾ per cent. The unemployment rate is expected to level off in 2007 at about 5.1 per cent of the labour supply.

As in 2004, the expected growth in the years to come will primarily be driven by domestic demand. Growth in exports is expected to be modest, partly because of the relatively slow growth in some of Denmark's export markets, in particular Germany, and partly due to an assumed depreciation of the dollar.

There are several uncertainties regarding the international economy. These uncertainties concern, for example, oil prices, interest rates, and the low rate of growth in Europe and Japan. A perhaps more important threat to the international economy comes from global imbalances. These imbalances arose as a result of the international upturn and show up most clearly as a twin deficit on the US current account and public budget. The imbalances are to some extent caused by the expansionary fiscal and monetary policies in the US in recent years, which have contributed to a large increase in private consumption. The Chinese currency has been kept low compared to the dollar, which has aggravated the American balance of trade. On the other hand, dollar purchases by the Chinese central bank have to some extent financed the American current account deficit.

A removal of the twin deficit will most likely result in decreasing growth rates in the USA or in a substantial drop in

the dollar value. Whether such a restoration will be gradual or sudden is, however, difficult to say. A major economic setback in the USA or a sudden drop in the dollar value will definitely affect economic developments in the rest of the world.

There is much uncertainty related to the development in Danish house prices, which have increased considerably during the last decade. A future price drop caused by, for example, a large rise in interest rates would negatively affect private consumption and consequently domestic demand. The market for dwellings has furthermore become more sensitive to interest rate changes in recent years. This has been caused by the large amount of outstanding loans issued with variable interest rates, which will mean greater interest payments if the interest rate increases. However, the newly issued debt instruments, which incorporate fixed ceilings on otherwise variable interest rates, reduce the sensitivity to large interest rate increases.

Private consumption in Denmark is expected to grow by approximately 4 per cent in 2005, and will be an important driving force behind a large growth in domestic demand. The increase in consumption is due to higher incomes and to a larger consumption ratio, resulting from less unemployment and rising house prices. Fixed business investments and residential investments also contribute to the large growth in domestic demand.

The significant growth in domestic demand in 2005 will induce a considerable increase in imports. Only a modest growth in exports is expected. The current account surplus will fall from about DKK 35 billion in 2004 to about DKK 25 billion this year. In 2006-07 the current account surplus is expected to be DKK 20-25 billion.

Employment only increased a little last year, even though GDP growth was almost 2½ per cent. Employment is projected to increase considerably in 2005, which is a result of the substantial economic growth last year and this year. Employment will also increase in 2006 but is expected to remain approximately unchanged in 2007.

The labour force is assumed to be more or less unchanged in the years of the forecast. Therefore, the increase in employment will reduce unemployment in 2005-07. This year unemployment is expected to drop by approximately 15,000 persons, reaching a level of about 5.3 per cent at the end of 2005. Afterwards the decrease in unemployment will be less. Unemployment is expected to be around 5.1 per cent of the labour force in 2007.

Consumer prices will increase by approximately 1¾ per cent this year. An expected drop in the oil price and an increase in the value of the Danish kroner will result in increases in import prices being small. As consumer prices are affected by import prices, inflation will also be relatively small, even though wages are expected to grow by approximately 3½ per cent. In 2006-07 increases in import prices will again be small, meaning that inflation will remain low, although the Danish economy will come close to its potential.

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices DKK bn.	of GDP	2003	2004	2005	2006	2007
Private consumption	695.3	48.1	0.9	4.3	3.8	2.4	2.2
Public consumption	385.6	26.7	1.0	0.7	0.7	0.7	0.7
Gross fixed capital formation	288.0	19.9	1.3	4.7	5.4	3.1	2.5
consisting of:							
Residential investments	72.6	5.0	11.2	10.8	7.9	3.1	2.0
Business fixed investments	190.3	13.2	-0.8	2.9	5.0	3.2	2.7
Public investments	25.1	1.7	-0.3	6.6	2.5	2.0	2.0
Stockbuilding (a)	3.6	0.3	-0.1	0.4	-0.2	0.0	0.0
Total domestic demand	1,372.6	94.9	0.9	3.9	3.1	2.1	1.9
Exports of goods and services	629.3	43.5	-1.6	4.0	3.2	3.1	3.2
Imports of goods and services	555.4	38.4	-1.4	7.4	5.2	3.8	3.7
GDP	1,446.5	100.0	0.7	2.4	2.2	1.8	1.7
Key indicators							
Consumer prices, percentage change (b)			1.8	1.1	1.7	1.6	1.4
Unemployment, per cent (c)			5.9	6.1	5.5	5.3	5.1
Current account, DKK bn.			46.1	35.8	27.3	22.7	21.6
Current account, per cent of GDP			3.3	2.5	1.8	1.5	1.3
General government financial balance, DKK bn.			14.6	33.7	35.9	34.0	34.4
General government fin. balance, per cent of GDP			1.0	2.3	2.4	2.2	2.1
Hourly wage costs, percentage change			4.2	3.0	3.6	3.7	3.6
Terms of trade, percentage change			2.2	0.1	0.1	-0.1	0.2

a) The percentage changes are calculated as real changes in stock-building relative to real GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) Percentage of the total labour force. National definition.

d) The DKK/USD exchange rate is taken as 6.58 in 2003, 5.99 in 2004, 5.67 in 2005, 5.41 in 2006 and 5.12 in 2007.

Sources: Statistics Denmark, *National Accounts* and own estimates.

Policy Recommendations

The upturn in the Danish economy makes the coming years a favourable period for reforms. Reforms aimed at increasing the labour supply, e.g. through better integration of immigrants and later retirement, will be easier to implement when unemployment is low. Germany provides an example of how difficult it is to implement reforms in a situation with high unemployment.

In the coming years demographic changes will create increased pressure on public finances. This should be taken into account when drafting the economic policy for these years. The 2010 plan set up objectives for mid-term economic policy on this basis. It is a positive factor that the government's programme for the next four years includes a list of instruments that can be used to increase employment and reach the planned 2010 employment level. It is also good that the government has put forward a concrete plan to improve the integration and employability of immigrants. However, without new initiatives, it is unlikely that the objective of a permanent increase in employment of 60,000 persons compared to 2003 can be achieved.

Consequently, there is a need for further initiatives to improve employment. Moreover, it will be natural to look further ahead and set up new objectives for medium- and long-term economic policy up to, for example, 2015. By extending the time horizon, it will be possible to include the effects of reforms that will take a longer time to implement. The analyses in Chapters II-VI in this report look at new models for the structure of the welfare state. Reforms are needed, since the present version of the Danish welfare state will come under increasing pressure.

When working out a new plan other proposals could be taken into consideration as well, especially the recommendations by the Welfare Commission to be published by the end of this year. Inspiration can also be found in numerous reports about the pressure on the labour market, including those from The Commission for Future Growth ("Tænk tanken Fremtidens Vækst") and the Globalisation Council ("Globaliseringsrådet"). Numbers of job losses due

to outsourcing are fairly small compared to the number of jobs that are created and destroyed each year, but nevertheless the consequences of globalization should receive due attention. In particular, it is relevant to consider shifts in labour demand, whether caused by globalization, technology, or other factors. In that connection it will be obvious to look at the conclusions reached by the Government Commission on Life Time Learning and Education.

The upturn in the Danish economy means that there is no conflict at present between short-term and long-term considerations in fiscal policy. In a situation where the economy is close to its capacity limit, fiscal policy should not contribute to increased activity. Large public surpluses should be sustained in order to reduce public debt. In the past, it has been difficult to fulfil the ambitious objectives for limited growth in public consumption. Challenges will be greater when municipalities with different levels of taxes and expenditures are merged in 2007, because there is a risk that municipalities with high expenditure levels will set the standards in the new municipalities.

The automatic changes in the public budget will in most circumstances be sufficient to dampen fluctuations in the business cycle. This is also assessed to be the case under the present economic outlook. Consequently, it is not relevant to reintroduce the mandatory savings scheme (SP), which was originally introduced to dampen private consumption and was suspended in 2004-05 in order to stimulate consumption. Suspension and reintroduction of the SP is a very uncertain way of regulating the business cycle. The effect hinges on the condition that mandatory savings either cannot or can only to a limited extent be offset by changes in other savings. Furthermore, there are the usual arguments against fine tuning. These reservations point to an abolition of the SP scheme unless there are strong arguments in favour of a scheme that can strengthen savings. However, it is difficult to see what role the SP scheme can play as a supplement to existing pension schemes.

If a fiscal instrument is needed to regulate the business cycle, a more obvious instrument would be to advance or

postpone public investments, especially in a situation where the tax freeze limits the number of instruments available. The effect on activity of changes in the public budget is more immediate, because demand is affected directly. It is, however, problematic to use public investment as an instrument to regulate the business cycle, because public investments serve structural purposes. It is advisable to have a detailed public plan identifying investments that are suitable to advance or postpone.

The high oil prices have been mentioned as a risk factor that can threaten the economic upturn, because high energy prices reduce purchasing power and increase production costs. However, high energy prices should not lead to decisions to lower energy taxes. Energy taxes reflect environmental damage, which is typically unaffected by higher energy prices. To the extent that the high energy prices are permanent, the appropriate reaction should be less energy consumption. A global reduction of energy taxes would give the OPEC countries an incentive to keep energy prices high, because they know that price will only have a limited effect on demand.

There is an increasing focus on research as a means of improving productivity and thus a means of ensuring a high level of wealth. The particular interest in applied research which can promote innovations and the use of research in production has led, through the establishment of The Danish Councils for Strategic Research (“Det Strategiske Forskningsråd”) and The High-Technology Foundation (“Højteknologifonden”), to a reorganisation of the Danish system for research grants. Both institutions serve the purpose of strengthening growth and employment through research and development cooperation between Danish firms and public research institutions. The targeting of public research grants to certain firms, groups of firms or sectors should be done with great caution, and should be weighed against the advantages of spending public research grants on basic research. It is risky to increase grants for applied research in private firms to the detriment of basic research at universities. In addition, it is very important to coordinate the activities of The Danish Councils for Strategic Research

and The High-Technology Foundation if both are to be maintained as independent institutions for public co-financing of private research.

In order to ensure that public co-financing of applied strategic research and development gives a high economic return to society and does not to a large extent replace private research and development, it is important that there is a high degree of private co-financing. If there is not, then there is a risk of providing selective subsidies to private firms. The less the research can be assumed to be available for other potential users, the higher the level of private co-financing should be. That is, the faster the research results are spread, and the larger the effects they have for other firms, the larger the level of public co-financing that can be justified.

Another key challenge in connection with public research grants is the selection of the priority areas with great potential. There are no certain ways of selecting these areas, and it is therefore necessary to have an active interaction between public research institutions and users of public strategic research, i.e. private firms. It is important that the selection of priority areas is based on heavy private sector co-financing in order to ensure that public research grants contribute to a real increase in total research. It is also necessary to select broad priority areas, and to ensure that results are made available to a large group of users. Finally, the quality of research should meet international standards. If these guidelines are not followed, public research grants should not be given. The value of publicly financed research should be measured by productivity increases in the economy as a whole, reflecting the spreading factor, and not more narrowly by considering the success of only one specific firm or sector with respect to employment or exports.

Chapter II: Income Benefits and the Welfare State

The Danish welfare state is under pressure. The challenge comes from demographic changes and globalization. Demographic development necessitates an increase in pub-

lic spending as we approach the year 2040, because the number of recipients of income benefits will increase and the labour supply decrease. Increasing globalization will also put pressure on tax sources and will increase the cost of the high taxes.

In the last 40 years there has been a considerable increase in expenditure on income benefits for people aged between 16 and 64 years. This has been caused by an increase in the proportion of the population receiving income support and by an increase in the absolute number of people in that age group. The voluntary early retirement pension in particular has contributed to the increase in the number of income transfer recipients. Labour market policy contributed to the decrease in unemployment during the nineties, and has reduced the structural problems of the labour market. Further, there has been a decrease in the proportion of long-term unemployed. But the proportion of people in rehabilitation, on long-term sick leave and receiving long-term social assistance has been constant.

A central purpose for income support is to redistribute income between rich and poor. Income transfers contribute to a more equal distribution of yearly disposable income than market income provides. However, calculations in chapter II show that there are large differences between how much different income benefits contribute to the redistribution of income. For instance, pensions for the disabled contribute a great deal to the redistribution of income, while voluntary early retirement pensions hardly contribute to the redistribution of income at all.

In a lifetime income perspective, the redistribution of total income is considerably smaller than redistribution of annual income. This results from the fact that some income benefits are paid to people who have a low income only temporarily, but have a high a lifetime income. If tax-financed income benefits to the individual could take lifetime income as a starting point instead of annual income, it would be possible to lower taxes. In Chapter VI the possibility is discussed of partially basing redistribution of income upon lifetime income instead of yearly income.

One way to secure sustainable development of the Danish welfare state is to increase employment. An increase in employment could come from a reduction in the number of persons who receive income benefit. Because of this, it is appropriate to analyze the different benefit schemes and the interaction between them.

Chapter III: Active Social Policies and Disability Pension

The number of people with limited attachment to the labour market has increased steadily over the last thirty years, and the boom period in the second half of the 1990s did not reduce this group of people. This is unfortunate, as a prolonged period of limited attachment to the labour market increases the risk of a permanent exit from the labour market through disability pension. In Chapter III, the Danish disability pension system and related benefit schemes are analysed.

Absence from work due to sickness is not in itself tantamount to having a fringe position in the labour market, but prolonged sickness absence increases the risk of withdrawal from the labour market with disability pension benefits. The total sickness absence is estimated at approximately 5 per cent of the labour force and thus is comparable to the general unemployment rate. Compared to other EU countries, short term sickness absence is high in Denmark, which may be related to the widespread system of giving full pay during sickness absence.

In recent years, public expenditures on sickness absence benefits have increased markedly. This has been partially caused by a change in law whereby public employers are now entitled to receive sickness benefits from the municipalities when their employees are absent for more than two weeks and receive full pay during sickness absence. This has had the effect of increasing the number of persons on benefit without changing total sickness absence. In the report it is estimated that approximately half of the increase in

the number of sickness benefit recipients in the official statistics is due to this “re-classification” of sickness absence in the public sector. The analysis furthermore shows that the number of sickness benefit recipients, measured relative to the labour force, is pro-cyclical.

The number of publicly subsidised jobs for people with limited work capacity, so called flexi-jobs, has increased markedly in recent years. To some extent this reflects a political priority of limiting entry into disability pensions by increasing the number of subsidised jobs. Since the late 1990s, this policy has resulted in a number of changes in the disability pension scheme and other benefit schemes. However, the number of flexi-jobs has increased more than the entry into disability pensions has decreased. A short-term increase in the total number of flexi-jobs and persons on disability pension benefits may be acceptable, to the extent that the increase in flexi-jobs attenuates the intake to disability pensions in the longer term. However, the bulk of the increase in the number flexi-jobs has occurred in age groups other than the age groups that have seen the largest reductions in disability pension intake, indicating that to a significant extent persons employed in flexi-jobs are individuals with only a low risk of exiting from the labour market through disability pensions. Furthermore, there is a risk that the flexi-job scheme will displace some regular employment.

After a reform in 1984 extended the disability pension program, the number of people on disability pension benefits increased steadily up until the mid-1990s. In more recent years there has been a small decline in the number of people on disability pensions. This may partly be related to the introduction of active social policies in 1998-99 and, more recently, to a reform in the disability pension scheme in 2003. In combination with the introduction of active social policies, the policy was implemented that disability pension benefits would only be granted to people who could not achieve attachment to the labour market through job subsidies or other measures. On the basis of data collected from a 10 per cent sample of the Danish population over the period 1996-2002, the chapter shows that entry into the disability

pension scheme decreased by more than 30 per cent after the 1998 reform. This should be contrasted with the increase in flexi-jobs and possible increases in take-up rates of other benefits after the reform. At present, it is not possible to evaluate the 2003 reform in detail. The rate of entry into disability pensions in 2004 is comparable to the rate of entry before the implementation of the reform, however, indicating a limited effect. The government expected the reform to decrease entry to disability pensions by approximately 3,000 a year and to increase the number of flexi-jobs by a similar magnitude.

The most prevalent entry-routes into disability pensions are social benefits and sickness absence benefits. Approximately three fourths of all persons entering disability pensions received such benefits prior to entering the disability pension system. Some 10 per cent did not receive any public income support.

In Denmark most workers receive full or close to full pay while absent due to sickness. This is set out in wage contracts between employers and wage earners. It is consequently difficult to strengthen financial incentives to employees to reduce sickness absence, for instance by stopping pay for the first couple of days of illness, as was suggested recently by the OECD in their survey of the Danish economy. Instead, sickness absence could be reduced by using administrative rules, including stricter requirements being placed on municipalities to follow up on illness. The Danish government has proposed new procedures for the monitoring of persons taking sickness absence and for follow-up practices. Part of the proposal is the suggestion that the mandatory doctor's certificate that is required from people taking sick leave under current law should be dispensed with. Swedish evidence shows that doctor's certificates have a positive effect on the exit rate from sickness absence benefit to employment. It may therefore be inappropriate to abandon this requirement. The implementation of the new rules needs to be followed closely.

One element of the Danish active social policies is the rehabilitation scheme. This provides income support to persons

with reduced work capacity, who are not otherwise able to provide for themselves. Income support may be given, for example, to complete a course of education, or as a job subsidy. The benefit level corresponds to the maximum benefit available under the unemployment insurance scheme. People on social benefits who are admitted to the rehabilitation scheme will therefore experience an increase in benefits. This may in some cases be appropriate, as it may motivate the individual to complete the rehabilitation course. However, it is not appropriate in general, and it should therefore be considered whether to lower the benefit level for this group of people when other considerations do not provide strong arguments against doing so.

Workplace injuries and repetitive strain injuries are significant causes of exits from the labour market through the disability pension scheme. Employers bear financial costs as a consequence of workplace injuries and repetitive strain injuries. These costs consist of losses in production, expenditures on temporary replacement employees, the obligation to pay an employee's wages for the first two weeks of sickness absence, and premiums for mandatory insurance policies for workplace injuries and repetitive strain injuries. However, employers do not cover the costs of medical treatment, sickness benefit after the first two weeks of sickness absence, and any disability pension benefits. Employers' marginal costs related to workplace injuries and repetitive strain injuries are therefore lower than the marginal social costs, a fact which may encourage irresponsible behaviour.

Consideration could therefore be given to increasing employers' financial incentives to reduce workplace injuries and repetitive strain injuries. Several options are available in this respect. Firstly, the premiums for the current workplace injury insurance schemes could be scaled so that each employer's premium is related to that employer's claims history, without increasing total premiums paid by employers. Secondly, employers could be obligated to pay a larger share of the social costs than they do today through their insurance premiums, including a proportion of the public expenditures on sickness and disability pension benefits.

Finally, fines related to violating working condition regulations could be increased.

However, there are a number of other considerations which mean that employers cannot be charged the full social costs, and that scaling of insurance premiums could not be implemented on a large scale. Firstly, employers might become more reluctant to hire people perceived as being at greater risk, and might also have an incentive to lay off older workers with a greater risk of repetitive strain injuries, if they knew they would be charged higher insurance premiums if there were more claims from their employees. It might also be difficult to relate general attrition to work for a particular employer, and employees might also have some responsibility in this regard. These considerations should be weighted against the desire to reduce workplace injuries and repetitive strain injuries.

Chapter IV: Voluntary Early Retirement Pension

In 1979 a scheme for early retirement was introduced in Denmark. The aim was to make room on the labour market for the young unemployed, and at the same time to make it possible for older, less fit employees to retire. The scheme made it possible for employees between the ages of 60 and 66 to retire. The only requirement was membership of the ordinary unemployment benefit scheme. Several reforms have since been implemented to reduce participation in the scheme, but there are still 180,000 people, or 45 per cent of the relevant age group, on voluntary early retirement pensions (VERP), ("efterløn"). Chapter IV contains several analyses of the VERP scheme.

A comparison of the persons on VERP and the total population in the same age group shows that persons on VERP resemble the total population in most respects. Thus the highest level of education for persons on VERP is almost the same as for the total population. Similarly, health indicators for the people on VERP are much closer to those who are active in the labour market than to persons on disability

pension. The comparison shows one notable difference, namely that the unemployed have a higher likelihood of entering the VERP scheme than those in employment.

In the 1990s the transitional allowance scheme (“overgangsydelse”) was introduced and then abolished. This scheme was targeted at the long-term unemployed between the ages of 50 and 59. Since the scheme was closed down, the rate of employment has risen for this age group. This clearly supports the view that abolition of the VERP scheme would lead to higher levels of employment for the relevant age groups (and not to an increase in unemployment).

A 1999 reform of the VERP scheme increased the required period of membership of the unemployment benefit scheme to 25 years, introduced an explicit contribution to the VERP scheme, and made VERP less favourable for people with large supplementary pensions. On the basis of micro data studies of this reform, it is estimated that the average retirement age has increased by approximately 2 months. In addition, the introduction of the explicit VERP contribution has led many young people to stop paying this contribution. This effectively means that fewer will be eligible for VERP in the future. Despite these more long-term effects, it is estimated that well over 100,000 persons will be on the VERP scheme in 2030. This estimate does not take into account the fact that historically there has been a rising trend in the participation rates for VERP – probably due to a positive income effect.

Several possible reforms to the VERP scheme are analyzed in the chapter. The calculations of the effects of the reforms of the VERP scheme are based on the assumption that 10-15 per cent of the persons who would go on to VERP would be on disability pension (“førtidspension”) if the VERP-scheme was abolished. Even though such calculations are uncertain, it seems clear that drastic changes would be needed in order to have significant effects on labour supply and public finances.

An abolition of the VERP scheme would increase labour supply and improve public finances. This would make an

important contribution to achieving fiscal sustainability. In addition, the employment opportunities for persons just under 60 years of age would improve. One often-stated argument for the VERP is the consideration for employees who are no longer as fit and energetic as they were. However, the scheme is not specifically targeted at this group. Analyses in the report show that people currently on VERP enjoys much better health than people on disability pensions, and only slightly worse health than those in employment aged 60-64. Thus, the scheme should be regarded as a general welfare scheme subsidizing early retirement of generally fit employees.

Abolition of the VERP scheme would be most beneficial for the public finances if it were done soon. On the other hand, announcing the abolition some years in advance would make it possible for those affected to adjust.

If the VERP scheme is abolished, adjustments to the rules for other schemes related to the labour market and the social security system would be necessary. On one hand, the special rules for unemployed 55-59 year olds (longer maximal benefit period) would no longer be warranted. On the other hand, there could be reasons for adjusting the requirements for disability pension, but it is not obvious that this would be the case.

Chapter V: Insurance Income Support

Public income benefits can be considered as public insurance arrangements redistributing wealth from more fortunate to less fortunate people. It is sometimes argued that it could be appropriate to use private insurance more widely. This could reduce public spending on income benefits. In Chapter V there is a discussion of the pros and cons of different insurance arrangements. The relationship between unemployment benefit and social assistance is also investigated, and an earlier proposal to create a uniform system for income compensation for unemployment is discussed.

The advantage of changing public insurances to private insurance schemes would be that private insurance takes into account the fact that people have different requirements and needs for insurance coverage. On the other hand, a proportion of the population would probably not be able to have proper insurance coverage. Therefore it would hardly be appropriate or distributionally acceptable to completely rely on private insurance or on a form of public insurance where premiums are calculated using only actuarial principles.

A system for income replacement must ensure that individuals will receive an acceptable income and at the same time take into account the fact that people have different insurance requirements. These goals can both be achieved with a compulsory basic insurance for everyone and an additional voluntary insurance for those who want a higher level of cover.

In Denmark, unemployed workers may obtain income support through the social benefits system or, if insured, through the public subsidised unemployment insurance system. All citizens are covered by means-tested social security benefit. This benefit is dependent on spouse's income and liquid assets, in contrast to unemployment insurance benefit, which is paid contingent only on the event covered by the insurance taking place, i.e., unemployment. Approximately 80 per cent of all 18-66-year-olds are insured against unemployment. This high rate may to some extent be explained by unemployment insurance being a prerequisite for eligibility to the popular voluntary early retirement scheme.

Means testing of social security benefit means that it is difficult to estimate the net benefits from unemployment insurance, as these depend on future spouse's income and are different for family breadwinners and non-breadwinners. Furthermore, means testing results in reduction in the incentives to search for work or take on extra work in cases where one or both spouses receive social security benefits, because any extra income earned by one spouse reduces the benefit received by the other spouse.

In Chapter V, a new system for income support in case of unemployment that eliminates these drawbacks of the current systems is discussed. The new system consists of a basic benefit, which all workers attached to the labour market are eligible for, and a voluntary insurance supplementary benefit. The definition of being attached to the labour market is that one must meet specific eligibility criteria, for example having been employed for one year within the three years in the period before unemployment, and accepting job offers and participating in active labour market programs as required by law. If a person has this status, he or she would be eligible for the basic benefit indefinitely, unless the person failed to satisfy the availability criteria. If that happened, means-tested social security benefits would be available. The amount of the regular benefit would correspond to the current level of social security benefit for single non-breadwinners. Unlike social security benefits, these regular benefits would not be means-tested. The regular benefit plus the voluntary insurance supplement could yield a total income support corresponding to the level received in the present unemployment insurance system.

The new system would have a number of benefits compared with the present system. Firstly, it would be more transparent, which could increase the possibility for an individual to optimize his or her choices. Secondly, the incentive to take up work would increase for a subset of the population. Finally, all employees would have access to income support in the event of unemployment, regardless of their spouse's income.

However, the new system might increase public expenditures and might decrease the incentives for job search for those of the unemployed who were not insured against unemployment and who were not eligible for social security benefits, due to a spouse's income. This provides an argument for reducing the overall compensation rate or for gradually reducing the compensation rate over the course of the unemployment spell for the voluntary unemployment insurance scheme. In conclusion, the new system would have a number of advantages compared with the current

system, but more analyses are required than are given in this report in order to design a system that balances each consideration.

Chapter VI: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance

An important goal for the welfare society is to redistribute a part of the income in the society. This is done, for instance, through income benefits. A significant part of income benefits is essentially a redistribution of income between different periods of the life cycle. Examples of this type of benefit are education support, support to families with children, and the voluntary early retirement scheme. Some of these benefits are given to people with relatively high lifetime incomes. Financing these benefits contributes to a high tax pressure. The relatively high level of compensation in the Danish transfer system also distorts the labour supply.

A possible reform of the tax and transfer system is outlined in the chapter. This could lower marginal taxes and reduce the amounts drawn on a number of income benefits that primarily redistribute income over the life cycle. The reform would increase total employment and income and at the same time maintain the social safety net. The reform is based on mandatory saving accounts.

Mandatory savings accounts mean that a part of the money paid in income taxes or labour market contributions is paid into individual accounts. When the owner of the account uses one of the income benefits that form part of the system, payments are withdrawn from the account. When retirement age is reached, any surplus would be paid as a supplement to the public pension. If the account has a negative balance at that time, it would be set to zero. The system would mean that a person who had a surplus in fact paid for his or her own income benefit, because the income benefit would be withdrawn from the account. This would discourage unnecessary withdrawals from the account. Extra payments into the account are not a tax, because extra payments to the account, including interest payments, are returned to the

owner of the account. The system would ensure liquidity support in the event of income losses, because the owner of the account would have the right to draw from the account even if it was in deficit.

In the chapter, a possible model is presented for a system of mandatory savings accounts for social insurance for Denmark. In the example, the system consists of education benefit, maternity benefit, child benefit, sickness benefit, unemployment benefit and social assistance for short-term spells of unemployment, and voluntary early retirement pension. These are included because calculations in Chapter II show that these benefits primarily redistribute income over the life cycle and not from the rich to the poor.

In the first part of the calculations, changes in behaviour caused by the implementation of mandatory saving accounts are taken into account. These calculations show that the gains from the accounts are first and foremost distributed to people with relatively high lifetime incomes. The total sum of surpluses for the accounts amounts to DKK 7 billion.

In the second part of the calculations possible changes in behaviour are illustrated. It is estimated that 60 per cent of people between 16 and 64 years of age would be affected. Making only modest assumptions, the calculations show that changes in behaviour could finance the surpluses. The changes in behaviour would create an increase in the labour supply and increase in the number of working hours for the employed. The calculations show an increase in employment by 30,000 persons.

In the calculations, a significant part of the effects from changes in behaviour stems from fewer people choosing to leave the labour force for the voluntary early pension scheme. In the report it is recommended that early retirement pension be abolished. Consequently, calculations are made which exclude early retirement pension. If voluntary early pension is not included in the system the calculations with the same moderate assumptions for the behaviour of the labour force show that only 60 per cent of the surpluses can be financed.

The calculations are associated with a significant amount of uncertainty concerning both the behavioural and the distributional effects of implementing mandatory savings accounts for social security. This uncertainty results, for example, from factors such as which benefits are included in the system and whether the citizens will regard payments to the account as savings and not as taxation. The size of the change in labour supply and the amount of withdrawals in social benefits also create uncertainty. However, the positive effects on employment and welfare seem to be rather significant. It is recommended that further investigations are made of mandatory savings accounts for social insurance.