

## 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 indkomsterstøttende 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.<sup>1</sup> 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 forvriddninger 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 gennemsigtighed.

### **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 ”tegnat 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 incitamenters 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 incitamenters, 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 incitamenter. 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.<sup>4</sup> 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 erhvervsevne, 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 konjunkturtilbageslag. 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.

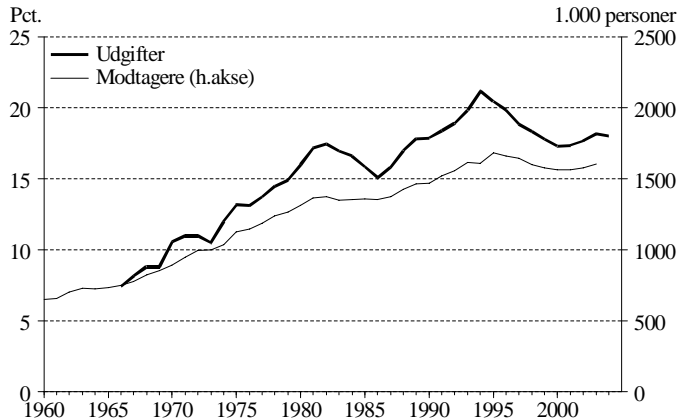
#### **Øgede indkomstoverførsler**

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 indkomsterstøttede ydelser



Anm.: Udgifterne omfatter både indkomsterstøttede 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.

### Målrættede indkomstoverførsler steget kraftigt

Der har også været en betydelig stigning i antallet af modtagere af de målrættede 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
Aktiveringsydelse <sup>a)</sup>	-	-	-	-	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 bistandsmodtagere 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 barseldagpenge	12	37	70	73	78	117
Aktivering, jobtilbud mv. <sup>a)</sup>	-	-	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

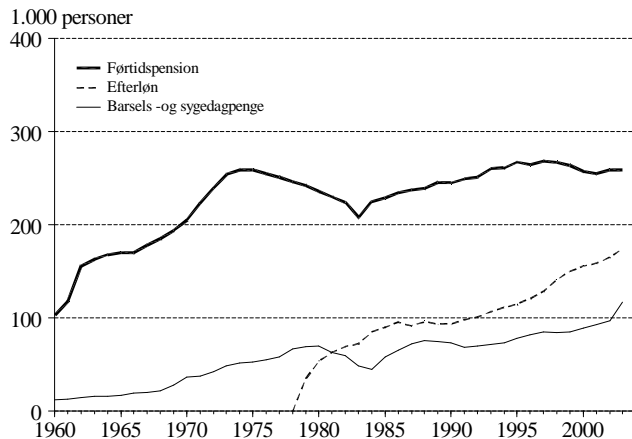
En opdeling af stigningen i udgifterne til offentlige indkomstoverførsler fra 1984-2003 i de tre komponenter viser, at ændringer i demografien kan forklare knap 50 pct. af stigningen, og en øget andel af modtagere kan forklare ca. 60 pct. af stigningen, mens satsændringer har bidraget til at reducere stigningen en smule, jf. Velfærdskommissionen (2004).<sup>5</sup> 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 barseldagpenge, 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



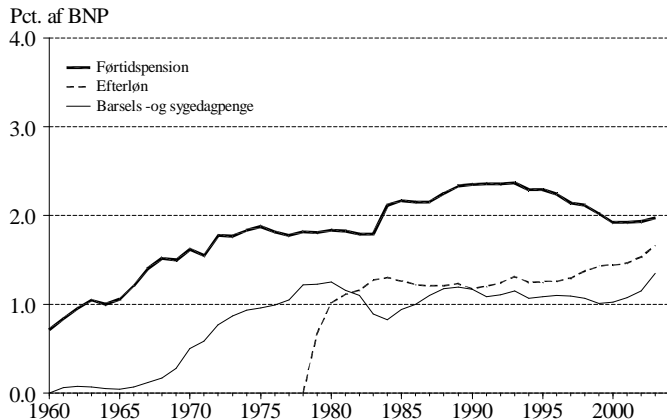
Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

## 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*

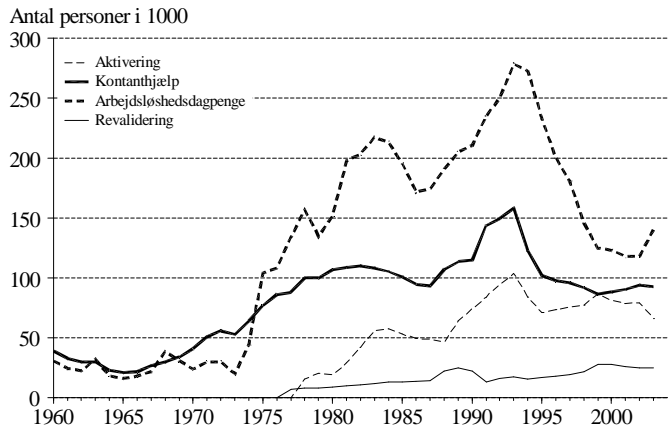


Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

### **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.

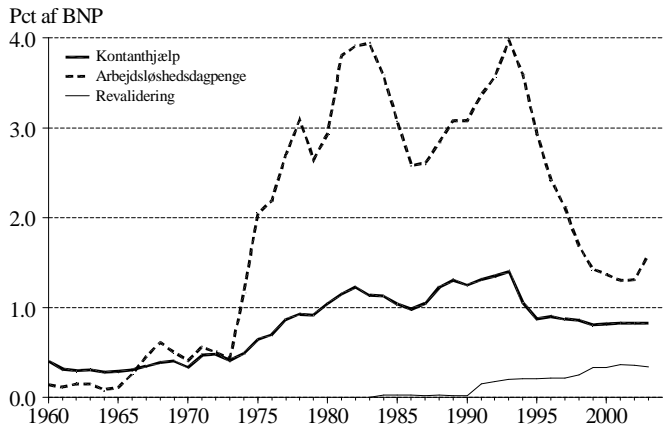
*Figur II.4 Modtagere af aktiveringsydelse mv., kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge og revalidering*



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.

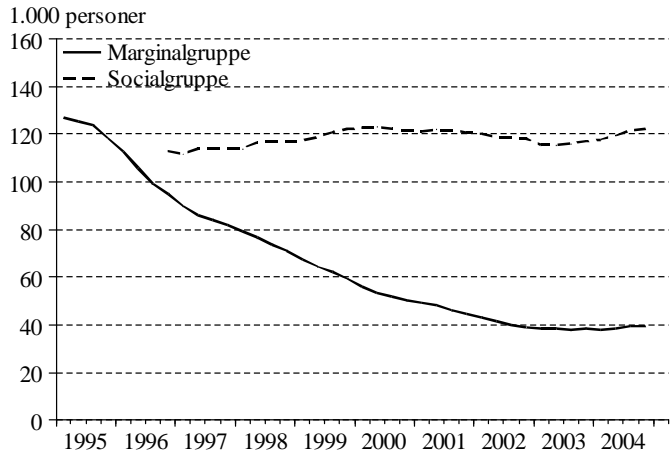
### **Nogle fik ikke øget beskæftigelse i det seneste opsving**

Opsvinget i 1990'erne indebar en kraftig reduktion i marginalgruppen på arbejdsmarkedet, jf. figur II.6.<sup>6</sup> Derimod har der siden 1997 været en lille stigning i gruppen, der er længst væk fra arbejdsmarkedet. Denne gruppe benævnes socialgruppen.<sup>7</sup> 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: Arbejdsmarkedstyrelsen (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. Arbejdsmarkedstyrelsen (2004).<sup>8</sup>

### **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 velstandsfrømgang, der er i økonomien som følge af produktivitetsstigninger. 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 stadigt 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.<sup>9</sup> Ved opgørelsen af satsreguleringsprocenten tages udgangspunkt i stigningen i årslønnen to år før i henhold til DA's strukturstatistik.<sup>10</sup> Der foretages en række korrektioner i forhold til statistikens 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 overførselsindkomstmottagere 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 incitamentter 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 incitamenters til at være beskæftiget frem for at være ledig. Er fokus på de økonomiske incitamenters 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 sækker 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 arbejdsmarkedsbidragsatsen samt forskudninger 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*

	<b>Gini-koefficient</b>
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.

### **Ækivalering 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 ækvaleringsfaktor, 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.

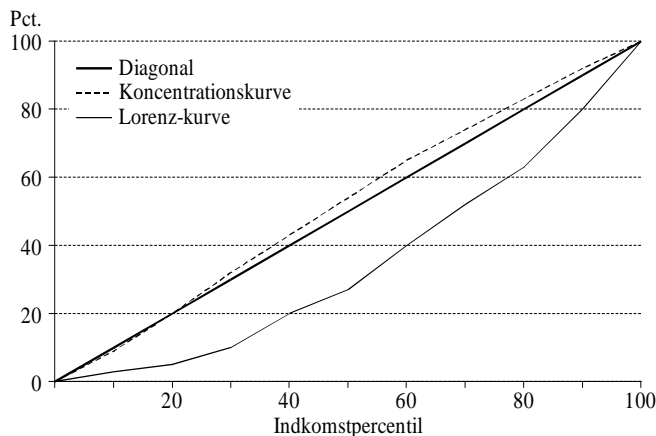
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

### 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.

Table 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
Boligydelse total	0,46	0,38
Boligydelse, folkepensionister	0,42	0,33
Folkepension, total	0,38	0,07
Børnetilskud	0,30	0,25
Folkepensionens grundbeløb	0,23	0,00
Boligydelse, 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 inddeles 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 uddannelsesniveaut 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 betydelig 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. Arbejdspapir 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 incitamenter til at arbejde. I Smith, N., P. Jensen, P. J. Pedersen og S. Pedersen (red): *Arbejde, incitamenter 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.

