

# **Dansk Økonomi**

## **Efterår 2006**

**Konjunkturvurdering**

**Finanspolitisk holdbarhed**

**Fattigdom i Danmark**

**Livsindkomster**

**Danish Economy · Autumn 2006 · English Summary**

---

•  
DET ØKONOMISKE RÅD  
• •  
FORMÅNDSKABET

## Det Økonomiske Råd

Det Økonomiske Råd er oprettet i 1962 og har til opgave "at følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver og samspillet mellem økonomi og natur samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af indtil 26 medlemmer. Det Økonomiske Råds Sekretariat bistår formandskabet med at udarbejde de halvårslige redegørelser. Loven om Det Økonomiske Råd er senest revideret i 1994, jf. Økonomiministeriets lovbekendtgørelse nr. 480 af 3. juni 1994.

### Formandskabet

Professor Peter Birch Sørensen (formand), Københavns Universitet, professor Michael Rosholm, Handelshøjskolen i Århus og professor Jan Rose Skaksen, Handelshøjskolen i København.

### Rådets øvrige medlemmer

*Økonomi- og Erhvervsministeriet*: Departementschef Michael Dithmer, *Finansministeriet*: Departementschef Christian Kettel Thomsen, *Miljøministeriet*: Departementschef Erik Jacobsen, *Danmarks Nationalbank*: Nationalbankdirektør Jens Thomsen, *Dansk Arbejdsgiverforening*: Formand, viceadministrerende koncerndirektør Jørgen Vorsholt og administrerende direktør Jørn Neergaard Larsen, *Landsorganisationen i Danmark*: Landsorganisationsformand Hans Jensen, forbundsformand Thorkild E. Jensen, forbundsformand John Dahl og forbundsformand Poul Erik Skov Christensen, *Dansk Industri*: Formand, administrerende direktør og koncernchef Henning Dyremose, *Håndværksrådet*: Formand Poul Ulsøe, *Landbrugsraadet*: Præsident Peter Gæmelke, *Dansk Landbrug*: Viceformand Ib W. Jensen, *Danske Andelselskaber*: Formand, gårdejer Niels Dengsø Jensen, *Erhvervsorganisationen HTSI*: Formand Niels Nygaard, *Dansk Handel & Service*: Formand, administrerende direktør Poul Erik Pedersen, *Forbrugerrådet*: Direktør Rasmus Kjeldahl, *Finansrådet*: Formand, ordførende direktør Peter Straarup, *Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd*: Formand Bente Sorgenfrey, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*: Formand, professor Per Kongshøj Madsen, *Kommunale organisationer*: Administrerende direktør Peter Gorm Hansen, *Særlige sagkyndige*: Professor Ellen Andersen, professor Finn Ragnar Førsum, professor Niels Thygesen og professor Hans E. Zeuthen.

### Sekretariatet

Sekretariatschef Peder Andersen, kontorchef Jan V. Hansen, kontorchef John Smidt, chefkonsulent Niels Henning Bjørn, specialkonsulent Dorte Grinderslev, specialkonsulent Anne Kristine Høj, specialkonsulent Lena Larsen, specialkonsulent Jesper Linaa, fuldmægtig Lene Kjærsgaard, fuldmægtig Mette Skak-Nielsen, kontorfuldmægtig Henriette Damsø, kontorfuldmægtig Katja Jørgensen, kontorfuldmægtig Tina Pedersen, assistent Mona Sparrebros, studentermedhjælper Peder Hansen, Trine Tornøe Platz og Jonas Sørensen.

# **Dansk Økonomi**

## **Efterår 2006**

**Konjunkturvurdering**

**Finanspolitisk holdbarhed**

**Fattigdom i Danmark**

**Livsindkomster**

**Danish Economy · Autumn 2006 · English Summary**

---

•  
DET ØKONOMISKE RÅD  
• •  
FORMÅNDSKABET



Pris 140 kr. inkl. moms  
ISBN 978-87-89027-52-4  
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](mailto:dors@dors.dk)  
Hjemmeside: [www.dors.dk](http://www.dors.dk)

Oplag 1500

Tryk: Schultz Grafisk A/S

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke.

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

# INDHOLD

## Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	<b>Resume</b>	1
<b>Kapitel I</b>	<b>Konjunkturvurdering</b>	
	Indledning	17
	International baggrund	33
	Indenlandsk efterspørgsel	48
	Udenrigshandel og betalingsbalance	56
	Beskæftigelse, løn og priser	67
	De offentlige finanser	81
	Effekter af finanspolitiske tiltag	97
	Velfærdsforliget og de langsigtede udsigter for de offentlige finanser	112
	Aktuel økonomisk politik	134
	Litteratur	143
	Bilagstabeller	145
<b>Kapitel II</b>	<b>Fattigdom i Danmark</b>	
	Indledning	155
	Måling og fordeling af fattigdom	164
	Tilgang, afgang og varighed af fattigdom	183
	Tilknytning til arbejdsmarkedet for fattige	203
	Indvandrere i fattigdom	216
	Børns ulige chancer i livet	225
	Indsats mod fattigdom	242
	Livsindkomster og uddannelse	256
	Sammenfatning og anbefalinger	270
	Litteratur	279
	<b>Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer</b>	289
	<b>English Summary</b>	321



## TIL REGERINGEN

Diskussionsoplægget blev drøftet på Det Økonomiske Råds møde d. 5. december 2006. Det følgende resume af drøftelserne er opdelt i to dele. Det første afsnit omhandler konjunkturvurderingen og den aktuelle økonomiske politik. Andet afsnit omhandler kapitlet om fattigdom i Danmark. Ud over bemærkningerne på mødet er der på side 289-320 skriftlige indlæg fra en række rådsmedlemmer.

Formandskabet indledte med kort at orientere om den forestående fusion mellem Det Økonomiske Råd og Institut for Miljøvurdering. Herefter gav formandskabet ordet til *Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef*, som orienterede om, at fusionen blev besluttet i forbindelse med finanslovsaftalen for 2007. Fusionen har efterfølgende været drøftet mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, bestyrelsen for Institut for Miljøvurdering og Det Økonomiske Råds formandskab. Lovforslaget om fusionen vil snart blive sendt i høring med henblik på, at det kan forelægges Folketinget i februar 2007 og vedtages i denne folketingssamling. Fusionen ventes gennemført pr. 1. juli 2007.

I forbindelse med den nye lov er det helt centralt, at Det Økonomiske Råds uafhængighed bibeholdes. Der skal etableres et forum, hvor der kan diskuteres miljøøkonomiske problemstillinger. Selvom der ikke skal ændres grundlæggende i rådet, er det alligevel tænkeligt, at man vil gennemføre mindre justeringer, f.eks. i rådets sammensætning.

*Miljøministeriets departementschef* supplerede med, at han finder, at den kommende fusion er fornuftig, og at den har potentiale til at blive en god sammensmeltning. Det er dog vigtigt, at der tages hensyn til medarbejderne fra Institut for Miljøvurdering.

*Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef* oplyste, at fusionen er omfattet af lov om virksomhedsoverdragelse, dvs. de nuværende medarbejdere følger med over.



*Finansministeriets departementschef* bemærkede, at når man alligevel skal til at overveje justeringer, vil det være hensigtsmæssigt også at overveje rådsmødernes afvikling, så de bliver mere tematiserede og dermed mere debatskabende. *Præsidenten for Landbrugsraadet* støttede, at møderne i rådet i højere grad giver plads til diskussioner, men understregede, at det kræver kortere indlæg fra rådsmedlemmerne.

Formandskabet afsluttede punktet meddelelser med at orientere rådet om, at sekretariatschefen for Det Økonomiske Råds Sekretariat, Peder Andersen, tiltræder som institutleder på Københavns Universitets Økonomiske Institut pr. 1. februar 2007. Formandskabet takkede sekretariatschefen for hans store indsats gennem mange år.

### **Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* erklærede sig enig i, at mangel på arbejdskraft er den største hæmsko for væksten, og fandt det afgørende, at de danske lønstigninger er på niveau med de udenlandske. Han var enig med formandskabet i, at der er brug for tiltag for at øge arbejdsudbuddet, og nævnte i den forbindelse, at der mht. tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft er barrierer i den nye Green-Card-ordning. Formanden foreslog en kritisk gennemgang af dagpengesystemet og beklagede, at velfærdsreformen ikke øger arbejdsudbuddet her og nu.

*Repræsentanten for Landsorganisationen* var ikke helt enig i formandskabets konjunkturvurdering. Hun fandt, at vurderingen er for pessimistisk, hvilket hun fandt bekræftet i de nyeste tal fra nationalregnskabet. Endvidere var hun uenig i, at arbejdsløsheden ikke kan komme længere ned. I midten af 1990'erne var holdningen gennemgående, at den faktiske ledighed var faldet så meget, at strukturledigheden var nået, men gentagne gange viste udviklingen, at økonomerne tog fejl. Og på det tidspunkt var ledigheden endda meget højere end i dag. LO mener, at den danske flexicurity-model er forklaringen på den lave ledighed og de lave lønstigninger – og at denne model gør, at ledigheden kan komme endnu længere ned.

*Finansministeriets departementschef* så overordnet det samme konjunkturbillede som formandskabet og anerkendte risikoen ved at være tæt på kapacitetsgrænsen. Han afviste dog behovet for en finanspolitisk stramning, og i modsætning til formandskabet mente han, at finanspolitikken er neutral næste år. Han var ikke enig i formandskabets vurdering af, at velfærdsforliget kun løser halvdelen af holdbarhedsproblemet. Finansministeriet vurderer i det netop offentliggjorte konvergensprogram, at den nuværende finanspolitik er stort set holdbar. Han understregede, at den største udfordring formentligt vil være udviklingen i sundhedsudgifterne. Angående en ny mellemfristet plan fandt departementschefen, at det relevante sigtemål er det offentlige andel af økonomien. På trods af problemerne med at opgøre realvæksten i det offentlige forbrug bør målsætningen dog fortsat formuleres med udgangspunkt i denne opgørelse. I forhold til den mere kortsigtede styring af de offentlige udgifter er det klart, at der er behov for gode styringsredskaber ikke mindst i relation til den kommunale økonomi. Han var imidlertid skeptisk over for forslaget om omsættelige udgiftsrettigheder. Han fandt, at et sådant system vil sløre arbejdsdelingen med det kommunale udligningssystem. Formenligt er det grundlæggende problem i forhold til styring af de kommunale udgifter en mangelfuld forventningsafstemning.

*Formanden for Finansrådet* var enig i såvel den danske som den internationale konjunkturvurdering. Med den betydelige risiko for overophedning i økonomien undrede han sig dog over, at formandskabet slet ikke belyser arbejdsmarkedstiltag, som på kort sigt kan afhjælpe manglen på arbejdskraft. Han var enig med formandskabet i, at en sænkning af marginalskatten er en god ide, men mente dog, at det bør gøres ud fra strukturelle hensyn og ikke pga. konjunktoren. Han fandt, at lavere skat bør finansieres ved lavere offentlige udgifter. Hvis en del af finansieringen skal komme via højere boligbeskatning, bør man i første omgang ophæve den særligt lave ejendomsværdibeskatning for personer, der har købt bolig før 1. juli 1998. Han fandt i øvrigt, at forslaget om omsættelige kommunale udgiftsrettigheder stadig er relevant og spændende.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* erklærede sig enig i, at det er vigtigt at være på vagt over for risikoen for overophedning. Hun var også enig i, at en finanspolitisk stramning bør ske i form af en skatteomlægning i stedet for en traditionel stramning. Hun fandt derimod ikke forslaget om omsættelige kommunale udgiftsrettigheder relevant og mente, at det er vigtigere at tage en politisk diskussion om det offentlige serviceniveau.

*Formanden for Dansk Industri* var slet ikke enig i formandskabets vurdering af lønstigningstakten for 2007 og de følgende år. Hidtil har lønstigningstakten vist sig stabil, hvilket netop er den gode måde at sikre reallønsudviklingen på. Han erklærede sig enig i, at det er vigtigt at undgå overophedning, og mente, det er fornuftigt at sænke skatten på arbejde for at øge arbejdsudbuddet. Han mente ikke, at der er brug for at finansiere skattelempelsen ved at hæve ejendomsværdibeskatningen. Skattestoppet har en betydelig disciplinerende virkning, og skattestoppet bør derfor fastholdes. Han fandt i øvrigt, at forslaget om omsættelige kommunale udgiftsrettigheder er interessant og konstruktivt.

*Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef* var enig i konjunkturvurderingen og mente, at en “blød landing” er mest sandsynlig. Han noterede sig, at udviklingen på betalingsbalancen i denne prognose vurderes mere positivt end de pessimistiske udsigter præsenteret i foråret. Han var enig i, at der er behov for en forsigtig linje i finanspolitikken. Han var imidlertid ikke enig i, at finanspolitikken næste år bidrager positivt til væksten. Han fandt i øvrigt, at man – helt uafhængigt af skattestoppet – bør være forsigtig i relation til at øge boligbeskatningen, da en “blød landing” i økonomien som sådan vil kræve en “blød landing” på boligmarkedet. Departementschefen bemærkede, at formandskabet har en relativt optimistisk vurdering af de mulige effekter på arbejdsudbuddet af ufinansierede skattelettelser. Han fandt, at formandskabet er mere pessimistisk i vurderingen af holdbarheden af den nuværende finanspolitik end andre, hvilket bl.a. skyldes forskellige antagelser om, hvad der sker med sundhedstilstanden og dermed sundhedsudgifterne i takt med længere levetid. Angående den økonomiske betydning af søfart kvitterede departementschefen

for, at formandskabet anerkender erhvervets store betydning for betalingsbalancen. Afslutningsvis nævnte han, at det kan diskuteres, om ansatte i de landbaserede aktiviteter kan få en tilsvarende aflønning i andre danske erhverv, hvis rederiernes hovedsæder flyttes til udlandet.

*Formanden for Dansk Handel & Service* fremlagde sit indlæg koordineret med formanden for erhvervsorganisationen HTSI, da de to organisationer fusionerer d. 1. januar. Han var overordnet enig i konjunkturvurderingen, men fandt dog, at frygten for overophedning er overdrevet. Økonomien er klart blevet mere tilpasningsdygtig, end den var i 1980'erne. Da der er udsigt til en "blød landing", kunne han ikke støtte formandskabet i, at der er behov for finanspolitiske stramninger. Hvis stramningerne alligevel skal indføres, skal det ske via udgiftssiden i de offentlige budgetter. Han støttede en skatteomlægning på længere sigt, men dette skal ikke begrundes i konjunkturudviklingen. Han var i øvrigt uenig i anbefalingen om at ophæve skattestoppet, da det har en disciplinerende effekt. Han var enig med formandskabet i behovet for nye langsigtede mål for udviklingen i de offentlige finanser og det offentlige forbrug. Der er behov for at ændre den nuværende model for samspil mellem kommunerne og regeringen, så kommunerne får større incitament til at øge effektiviseringen, samtidig med at regeringen får bedre muligheder for at sanktionere kommunerne.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* var overordnet set enig i vurderingen af den økonomiske udvikling, men var dog uenig i, at arbejdsstyrkeudviklingen har været skuffende. Han var skeptisk over for formandskabets kursændring omkring overophedningsrisikoen og spørgsmålet om finanspolitiske stramninger. Han fandt ikke, at der er belæg for sådanne stramninger. Han var enig i, at skattestoppet må vige, men begrundelsen for skatteomlægningen bør ikke være konjunkturbetinget. Endvidere kunne han i relation til en ny mellemfristet plan tilslutte sig, at sigtemålet for offentligt forbrug bør måles i forhold til BNP, da det er bedre end den nuværende realvækstmålsætning.

*Nationalbankdirektøren* var enig i, at dansk økonomi befinder sig på kapacitetsgrænsen, og han kunne derfor tilslutte sig behovet for en stramning af den økonomiske politik. Selvom økonomien er blevet mere tilpasningsdygtig end i 1980'erne, er der betydelig risiko for overophedning. Han konstaterede, at en mulighed for at øge produktionskapaciteten er at øge arbejdsstyrken, men han fandt det usikkert, om dette er muligt.

*Præsidenten for Landbrugsraadet* mente, at formandskabet fokuserer for meget på lønstigninger og de eventuelle negative følger heraf. Han satte spørgsmålstejn ved, om lønningerne vil stige så meget som forventet af formandskabet, og påpegede, at den moderate lønudvikling kan skyldes globaliseringen og anvendelse af udenlandsk arbejdskraft. Han var uenig i at ændre ved skattestoppet, da skattestoppet bidrager til en stabil udvikling i den disponible indkomst. På længere sigt er der dog behov for en skatteomlægning, så skatten på arbejdskraft kan sænkes.

*Formanden for Håndværksrådet* påpegede, at arbejdsmarkedet står over for store udfordringer. Der er mangel på ansatte og byggematerialer, men trods dette vokser produktionen i byggebranchen. Importen til branchen stiger dog ikke tilstrækkelig, da udviklede importregler umuliggør gennemsigtigheden på markedet. Han opfordrer derfor regeringen til at oprette en import-hotline. For at skaffe flere udenlandske arbejdere foreslog han, at Østarbejderaftalen afskaffes. Han delte formandskabets bekymring om, at den aktuelle finanspolitik bidrager til at øge væksten. Der bør imidlertid ikke skæres i de offentlige investeringer, da der er et betydeligt investeringsefterslæb. I stedet bør effektivisering af den offentlige sektor være vejen frem. Samtidig bør private virksomheder løse langt flere af de offentlige opgaver, end de gør i dag.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, konstaterede, at der tilsyneladende blandt mange af rådets medlemmer er konsensus om, at økonomien er selvregulerende. Dette stemmer imidlertid ikke overens med hendes erfaringer, og hun advarede mod at undervurdere tidsforsinkelsen i systemet. Hun var derfor enig med formandskabet om behovet

for en finanspolitisk stramning. Hun kvitterede for beskrivelsen af søfartens betydning, men savnede en tilsvarende diskussion af energiens påvirkning af betalingsbalancen. Vedrørende udviklingen i det offentlige forbrug fandt hun det interessant, at produktivitetsvæksten i den offentlige sektor er næsten lige så stor som i den private sektor, hvorved problemet med “Baumols syge” mindskes.

*Den administrerende direktør for Kommunernes Landsforening* kunne ikke tilslutte sig forslaget om omsættelige kommunale udgiftsrettigheder og mener, at det nuværende aftalesystem mellem regering og KL giver maksimal frihed for den enkelte kommune til at fastsætte forholdet mellem service og skat. Han mente, at forslaget giver en risiko for at udvide forskellen i serviceniveauet mellem de enkelte kommuner. Fastlæggelse af den initiale fordeling af udgiftsrettigheder er yderst vanskelig. Han fandt det ikke klart, om det foreslåede system vedrører budgetter eller regnskaber, og havde heller ikke fundet en beskrivelse af, om den nuværende mulighed for overførsel mellem årene for de enkelte institutioner kunne bibeholdes.

*En af de særlige sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, understregede vigtigheden af, at formandskabet skønner over forskellige størrelser som f.eks. lønudviklingen uden hensyntagen til, hvad der opfattes som “politisk korrekt”. Han støttede formandskabets anbefaling om en finanspolitisk stramning. Han konstaterede endvidere, at en stor del af de offentlige udgifter ligger ude i kommunerne, og fandt, at det grundlæggende er i orden, hvis borgerne i de enkelte kommuner ønsker at øge serviceniveauet, når bare de også accepterer at betale i form af højere skat.

*En af de særligt sagkyndige, Niels Thygesen*, understregede, at trods dansk økonomis gode situation er risikoen for overophedning større og situationen på boligmarkedet mere bekymrende i Danmark end i de øvrige OECD-lande. Han mente, at det er alvorlige risici, økonomien står overfor, og støttede, at formandskabet giver en kritisk vurdering af situationen, selvom der forudses en “blød landing” i rapporten. Han nævnte, at han ikke anser økonomien for at være fuldt selvregulerende, blandt andet som følge af den mar-

kante subsidiering af ejerboliger, som yderligere forøges af skattestoppet. Han fandt desuden, at det er vigtigt, at formandskabet kommer med det bedste faglige bud på lønudviklingen.

*Formandskabet* kvitterede for argumenterne fremført af de særligt sagkyndige, som havde kommenteret flere rådsmedlemmers reservationer med hensyn til vurderingen af lønudviklingen, risikoen for overophedning og behovet for en finanspolitisk stramning. Lønudviklingen har indtil nu været stabil til trods for det betydelige efterspørgselspres, men der kan være forsinkelser i lønreaktionen. Hvis den kraftige reaktion kommer, er skaden sket. Formandskabet pointerede, at lønstigningerne i konjunkturvurderingen er lavere, end hvad de makroøkonometriske modeller forudsiger. Behovet for en finanspolitisk stramning skal ses med udgangspunkt i, at finansloven for 2007 er mere ekspansiv end forventet, og formandskabet henviste i øvrigt til de hollandske erfaringer i slutningen af 1990'erne. Formandskabet understregede, at den foreslåede skatteomlægning både har et konjunkturelt og et strukturelt sigte. Med hensyn til velfærdsforliget anerkendte formandskabet, at dette er et vigtigt skridt i den rigtige retning. Der vil imidlertid opstå et betydeligt finansieringsbehov, hvis skattestoppets nominalprincip videreføres, eller hvis det offentlige forbrug øges ud over det, som demografien begrundet. Afslutningsvis understregede formandskabet, at forslaget om kommunale udgiftsrettigheder ikke skal ses som en ensidig kritik af kommunerne. Det er derimod begrundet i en vurdering af, at det nuværende system øjensynligt har nogle mangler i relation til behovet for overordnet styring af de offentlige udgifter og sikring af tilstrækkelig kommunal frihed.

Afslutningsvis ønskede formanden for *Dansk Industri* at understrege, at formandskabet naturligvis skal komme med det bedste bud på lønstigningstakten, men han vurderede, at rapportens skøn er alt for højt ud fra rent faglige vurderinger. Skønnet kan via påvirkning af forventningsdannelsen besværliggøre de forestående overenskomstforhandlinger. *Repræsentanten for Landsorganisationen* supplerede med, at fagbevægelsens tilgang til overenskomstforhandlinger indeholder andre elementer end løn – f.eks. pension, barsel

og efteruddannelse. Dette kan være en medvirkende forklaring på de moderate lønstigninger.

### **Fattigdom i Danmark**

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* var enig med formandskabet i, at det skal kunne betale sig at arbejde, og undrede sig på den baggrund over forslaget om at afskaffe introduktionsydelsen for flygtninge og erstatte denne med kontanthjælp. Uden nærmere analyser vurderer formandskabet, at flygtninge ikke kan påvirkes af økonomiske incitamenten til at tage et job. Det er problematisk automatisk at rubricere flygtninge som "uarbejdsdygtige". Analyser fra DA viser, at nytilkomne flygtninge hurtigere får tilknytning til arbejdsmarkedet end for bare få år siden. Formanden var enig i, at de sociale kapitler i overenskomsterne åbner gode muligheder for integration af de svageste grupper i det danske samfund. Arbejdsmarkedets parter kan også blive bedre til at udnytte de muligheder, der er inden for overenskomsterne til at aflønne efter kvalifikationer og derigennem få flere i arbejde.

*Repræsentanten for Landsorganisationen* var glad for, at formandskabet har taget fattigdom op til drøftelse, og fandt, at den stigende ulighed er en af de største udfordringer, som det danske samfund står overfor. Hun var enig i formandskabets forslag til initiativer til en tidlig indsats, der er nødvendig for at sikre alle unge en mulighed for at gennemføre en uddannelse. Hun var også enig i, at introduktionsydelsen bør afskaffes, fordi flygtninge har ringe sprogkunderskaber og manglende kvalifikationer, og mente, at det samme gør sig gældende for indvandrere, og derfor bør starthjælpen også afskaffes. I øvrigt har nye analyser vist, at kontanthjælpsloftet ikke har givet anledning til en højere beskæftigelse for de berørte personer. Dette bør give anledning til en revurdering af loftet over kontanthjælp. Hun var derimod ikke enig i anbefalinger om tilskud til ansættelse efter de sociale kapitler. Der findes allerede en bred vifte af muligheder for tilskud til ansættelse af personer på kanten af arbejdsmarkedet i de sociale kapitler. Hun var heller ikke enig i rapportens anbefaling af en indslusningsløn i overenskomsterne, specielt med hensyn til integrationen af



nyankomne indvandrere. Der er intet belæg for, at den virker. Hovedproblemet er ikke, at lønnen er for høj, men derimod at mange indvandrere slet ikke er i arbejdsstyrken.

*Finansministeriets departementschef* fandt, at formandskabets analyser er interessante. De kvantitative mål skal imidlertid ses som såkaldte “risk of poverty”-indikatorer ud fra den præmis, at personer, der har relativt lave indkomster, ikke nødvendigvis er fattige i ordets gængse betydning. I rapporten betegnes dog ret konsekvent personer, der i et givet år har relativt lave indkomster, som fattige. Han fremhævede også, at han ikke deler vurderingen i rapporten af virkningen af introduktionsydelsen. Der er i rapporten forskellige afvejsninger mellem økonomisk tilskyndelse til uddannelse og selvforsørgelse på den ene side og fordelingsaspektet af de laveste ydelsers niveau på den anden side.

*Formanden for Finansrådet* delte formandskabets vurdering af, at økonomiske incitamerter ikke virker på alle. Eventuelle tiltag mod fattigdom må dog ikke modvirke incitamerter til at være i beskæftigelse. Det er derudover afgørende, at bekæmpelsen af de meget begrænsede fattigdomsproblemer ikke yderligere komplicerer det danske skattesystem. Særlige fradrag til bestemte befolkningsgrupper afhængig af ægteskabelig status er i den henseende ikke den rigtige vej at gå.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* var enig i, at fattigdomsbekæmpelsen kræver en langsigtet indsats og kunne derfor tilslutte sig, at det forebyggende arbejde i daginstitutioner og skoler styrkes. Der bør ikke kun iværksættes evaluering af indsatsen, men også egentlig forskning og udvikling på området. Det bør være naturligt, at de miljøer, der opstår omkring de nye professionshøjskoler, involveres i denne forskning. Der bør sikres en høj ensartet kvalitet i de danske grundskoler, da det bedre end isolerede særlige indsatser rettet mod svage grupper vil kunne sikre, at alle forlader skolen med de nødvendige kvalifikationer. Hun var enig i forslaget om at yde støtte til sport og andre fritidsaktiviteter til børn af mindrebemidlede og mente, at man kunne overveje også at yde støtte til fattige voksnes deltagelse i disse aktiviteter.

Derimod mente hun, at beskæftigelsesfradrag målrettet til enlige forsørgere vil forvride skattesystemet og endog åbne for snyd. En særlig hjælp til enlige forsørgere bør gives via uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken samt sociale ordninger.

*Formanden for Dansk Industri* kunne tilslutte sig, at den bedste beskyttelse mod fattigdom opnås ved at give børn og unge de bedst mulige sociale og faglige forudsætninger, og at det er vigtigt med en systematisk evaluering af de tilbud, der anvendes i dag. Han delte også formandskabets tanker om, at der skal være gode muligheder for, at personer med begrænsede kvalifikationer kan finde beskæftigelse på det danske arbejdsmarked, da det giver et socialt løft. Beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked for disse grupper kan imidlertid opnås ved at udnytte de eksisterende rammer i overenskomsten.

*Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef* fandt, at formandskabets analyser af fattigdom er et godt bidrag til debatten om indkomstforhold i Danmark. Han påpegede, at kontanthjælpsloftet og introduktionsydelsen til flygtninge skal sikre, at der er en økonomisk gevinst ved at arbejde, men det kan være vanskeligt at måle effekterne af instrumenterne. Der er dog tegn på, at nyankomne flygtninge i dag opnår en højere beskæftigelse end for få år siden, og Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet tyder på en vis positiv beskæftigelseseffekt af kontanthjælpsloftet. Instrumenterne bør derfor have mere tid til at virke, før der drages for håndfaste konklusioner.

*Formanden for Dansk Handel & Service* var enig i, at øget brug af løntilskud, indslusningsløn mv. er en af de bedste veje til ansættelse af udsatte grupper med ringe kvalifikationer på det ordinære arbejdsmarked og dermed øget selvforsørgelse. At det kædes sammen med overenskomsterne på det private arbejdsmarked, her blot en måned før de nye forhandlinger sættes i gang, er imidlertid dårlig timing. Der findes allerede mulighed for at yde løntilskud; bl.a. giver den såkaldte trappemodel reelt kommunerne og virksomhederne de redskaber, der er nødvendige. Problemet er bare, at sagsbehandlerne i kommunerne er alt for tilbageholdende

med at anvende modellen. I øvrigt mente han, at bekæmpelsen af den sorte økonomi i sig selv vil reducere fattigdomsproblemet, idet indtægterne så vil komme frem i lyset. Formandskabet burde derfor have indikeret, at eksistensen af den sorte økonomi er en årsag til, at opgørelsen af den reelle fattigdom i Danmark er meget usikker.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* fandt, at det er vigtigt at få belyst gruppen af fattige i Danmark, og bifaldt, at formandskabet har undersøgt denne gruppe nærmere. Han var enig i anbefalingerne om at iværksætte en offentlig indsats over for de personer, der hænger fast i fattigdom, men der mangler politikforslag fra formandskabet, der kan hjælpe de allersvageste fattige, f.eks. enlige unge mødre og hjemløse. Han mente, at de uheldigt sammensatte effektive marginalskatteeffekter ved målrettede tilskud og fradrag ville blive mindre, hvis de ikke modregnes i årets indkomster, men derimod modregnes ud fra en samlet vurdering af de seneste f.eks. fem års indkomst. Han mente også, at en tidlig indsats for at undgå fattigdom for udsatte grupper er vigtig, herunder indsatsen i daginstitutioner. Det er derfor vigtigt, at der tilføres flere midler til daginstitutioner med mange ressourcetsvage børn. Formanden var også enig i, at introduktionsydelsen bør afskaffes, da den blot øger fattigdommen og ikke hjælper de berørte tættere på beskæftigelse. Ud fra samme argument bør start-hjælpen og kontanthjælpsloftet også afskaffes.

*Nationalbankdirektøren* noterede, at få er fattige uden offentlige ydelser, og at der stort set ikke er nogen fattige pensionister. Der er et særligt problem i forbindelse med selvstændige, hvor det ikke er muligt at give offentlige ydelser, uden at det forringer de økonomiske incitamenter. Generelt er der et dilemma mellem at sikre tilstrækkelige økonomiske incitamenter og at hæve ydelserne for at bekæmpe fattigdom. Derfor bør der være en vurdering af, om de økonomiske incitamenter virker, når niveauet for overførsler er fastlagt.

*Præsidenten for Landbrugsraadet* noterede sig den begrænsede fattigdom i Danmark. Det er med til at fastholde sammenhængskraften i det danske samfund, og det er vigtigt at

forebygge fattigdom gennem en tidlig indsats i grundskolen. Der er næsten ingen fattige blandt de fuldtidsbeskæftigede, og arbejdsmarkedet er derfor vejen frem for den del af befolkningen, der ikke er forhindret i at kunne arbejde. Landbrugsraadet støtter en forøgelse af beskæftigelsesfradraget for at øge de økonomiske incitamenter. Løntilskud til ansættelse af personer på kontanthjælp er også en bedre mulighed end fortsat kontanthjælp. Det er her vigtigt, at arbejdsmarkedet er rummeligt. Beskæftigelse kan give en løsning på både personlige og offentlige problemer.

*Formanden for Håndværksrådet* var glad for, at fattigdommen er lav i Danmark. Analyserne viser, at der også er dårligt stillede blandt de selvstændige erhvervsdrivende. Ca. 20.000 selvstændige uden ansatte har under 150.000 i disponibel familieindkomst. En af årsagerne er, at nogle lønmodtagere med ringe beskæftigelsesmuligheder forsøger sig som selvstændige. De skal have rimelige vilkår, og det er et problem, at de ikke kan fradrage sygdoms- og arbejdsskadeforsikringer til dem selv. Håndværksrådet bakker op om, at 95 pct. af en årgang skal have en ungdomsuddannelse. Her er den nye mesterlæreuddannelse et godt instrument, fordi der er både en praktisk og boglig indgang til erhvervsuddannelserne. Der skal sættes mere på erhvervsuddannelser, da de kan bidrage til at løse de store udfordringer med mangel på arbejdskraft.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, henlede opmærksomheden på, at kvinders livsindkomster er lavere end mænds. Kvinder har dermed en lavere medianindkomst uanset uddannelse, men det fremgår ikke af opgørelsen af fattige. Rapporten indeholder ikke informationer om antallet af fattige kvinder og fattige mænd. Det ville også være godt med information om antallet af fattige selvstændige fordelt efter brancher.

*Den administrerende direktør for Kommunernes Landsforening* fandt forslagene i diskussionsoplægget interessante. Forslaget om at afskaffe introduktionsydelsen er kontroversielt. Foreningen har tidligere forslået, at reglerne for start-hjælpen lempes for personer, der varigt har mistet hele – eller store dele af – deres arbejdsevne. Tilsvarende kan man

lempe reglerne for personer, der har et langvarigt behandlingsforløb foran sig, før opkvalificering og beskæftigelse kommer på tale.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen, advarede mod at stille for store krav i uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken. I øjeblikket er det et mantra i uddannelsespolitikken, at stort set alle skal have en ungdomsuddannelse. Men hvis dette resulterer i et større frafald, kan resultatet blive, at samfundet får flere tabere, hvilket i sidste ende kan skabe mere ulighed.*

*Direktøren for Forbrugerrådet forudsagde, at der vil komme flere fattige, når konjunkturerne vender. Der vil være et behov for uafhængig økonomisk rådgivning til mange personer, der kommer i økonomisk uføre. Der har været en stor vækst i anvendelsen af dyre låneformer, og selvom banker yder finansiell rådgivning, er der behov for en uafhængig rådgivning. Det er derfor værd at overveje at oprette en rådgivning f.eks. i kommunalt regi. Det kan også bidrage til at øge konkurrencen i den finansielle sektor.*

*Formandskabet var glad for, at mange fandt kapitlet interessant. Der havde fra flere medlemmers side været kritik af forslaget om beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere, fordi det komplicerer skattesystemet. Det er ikke formandskabets ønske at komplicere skattesystemet yderligere, men denne gruppe har i forvejen en høj effektiv marginalskat, og deres arbejdsudbud er mere fleksibelt end for mange andre grupper. Forslaget om at afskaffe introduktionsydelsen er kontroversielt, men denne gruppe har svært ved at reagere på økonomiske incitamenter. Eksistensen af et offentligt introduktionsprogram kan opfattes som en erkendelse af, at de ikke har kvalifikationer til hurtigt at komme i beskæftigelse. Formandskabet har svært ved at se dokumentationen for den særligt lave ydelses effekt og dermed dens berettigelse.*

København, den 15. december 2006

Michael Rosholm Jan Rose Skaksen Peter Birch Sørensen

## RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Fattigdom i Danmark, kapitel II

### **Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**

#### **Usædvanlig stærk efterspørgsel ...**

Den usædvanligt stærke efterspørgsel er fortsat i første halvår, og der er udsigt til bredt funderet vækst i efterspørgslen. Det private forbrug understøttes af stigningen i både huspriser og beskæftigelse, og der ventes en forbrugsvækst på omkring 4½ pct. i år. Da boligpriser og beskæftigelse fremadrettet ikke vil stige i samme omfang som i år, ventes forbrugsvæksten at aftage til ca. 2½ pct. i 2008-09. Høj udenlandsk vækst trækker dansk eksportvækst i vejret i år, og investeringerne i maskiner og boliger er ligeledes stigende. Arbejdsløsheden er det seneste 1½ år faldet med over 60.000 personer, og det ventes, at ledigheden bliver nede på 115-120.000 personer i hele prognoseperioden.

#### **... og høj BNP-vækst ...**

BNP-væksten tegner på den baggrund til at blive mindst lige så høj i år som sidste år, hvor væksten var 3,0 pct. I de kommende år ventes væksten dog at falde, især som følge af mangel på arbejdskraft. BNP-væksten skønnes således at blive ca. 2 pct. i 2007 og godt 1½ pct. i 2008-09.

#### **... øger import, presser betalingsbalance ...**

Hovedparten af efterspørgselsvæksten dækkes af øget import. Dette betyder bl.a., at det nuværende store overskud på betalingsbalancen skønnes at aftage til ca. 1½ pct. af BNP i 2009. Trods de gode beskæftigelsesmuligheder har udviklingen i arbejdsstyrken hidtil skuffet, men det vurderes, at der vil komme et positivt konjunkturbetinget bidrag til arbejdsstyrken i de kommende år. Presset på arbejdsmarkedet har endnu ikke givet anledning til kraftigt stigende lønninger, men det ventes, at den lave ledighed før eller siden vil give sig udslag i højere lønstigninger. Der forudses således lønstigninger omkring 4½ pct. i 2007-09.

#### **... og øger lønstigninger**

Resumeeet er færdigredigeret den 20. november 2006.

## Prognosens hovedtal

	2005	2006	2007	2008	2009
BNP-vækst, pct.	3,0	3,3	2,1	1,6	1,6
Offentlig saldo, mia. kr.	72	58	58	60	58
Betalingsbalance, mia. kr.	56	40	28	26	26
Ledighed, 1.000 pers.	157	125	114	117	119
Beskæftigelsesændring, 1.000 pers.	20	41	13	-3	-4
Stigning i lønomkostninger, pct.	2,7	3,3	4,3	4,6	4,5
Inflation, pct.	2,0	2,3	1,8	2,1	2,2

Anm.: BNP-væksten er som resten af prognosens mængder opgjort i kædeindeks. Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

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

### Aktuel økonomisk politik

#### I prognosen forudses en "blød landing"

I prognosen forudses en "blød landing" efter flere år med høj efterspørgselsvækst og pres på arbejdsmarkedet. Indtil videre har lønstigningerne været moderate. Den kraftige vækst i efterspørgslen er i vid udstrækning blevet tilfredsstillende ved øget import, og udenlandsk arbejdskraft har i et vist omfang bidraget til at øge arbejdsudbuddet. Meget tyder således på, at økonomien er væsentlig mere tilpasningsdygtig nu end i f.eks. midten af 1980'erne.

#### Men betydelig risiko for overophedning og efterfølgende "hård landing"

Manglen på arbejdskraft er imidlertid så udtalt, at det ikke er et spørgsmål, om lønstigningstakten vil øges, men snarere om, hvor meget den øges – og om hvor lang tid, den vil forblive på et højt niveau. Hvis de højere lønstigninger fører til et skift opad i forventningerne til de fremtidige løn- og prisstigninger, er der en stor risiko for, at den øgede lønstigningstakt bider sig fast. Resultaterer den pressede situation på arbejdsmarkedet i markant højere lønstigninger gennem flere år, vil konkurrenceevnen blive forværret uholdbart. I så fald skal økonomien sandsynligvis igennem en længere periode med lav vækst og relativt høj ledighed, for at lønninger og priser kommer tilbage til et holdbart niveau. Et fald i de nuværende meget høje boligpriser vil oplagt kunne forstærke og forlænge en sådan periode med lav vækst.

**Finanspolitikken bidrager til risiko for overophedning**

I den nuværende situation, hvor overophedningsrisikoen er betydelig, bør finanspolitikken som udgangspunkt bidrage til at dæmpe den økonomiske aktivitet. Til næste år vil finanspolitikken imidlertid bidrage til at øge væksten og dermed øge risikoen for overophedning. I en situation, hvor skattestoppet indebærer en snærende, selvpålagt binding på antallet af instrumenter, der kan tages i brug, er en ekspansiv finanspolitik særligt uheldig.

**Skatteomlægning vil tilgodese både kort- og langsigtede hensyn**

En skatteomlægning, hvor indkomstkatten sænkes, og ejendomsværdiskatten hæves, vil i den nuværende situation reducere risikoen for overophedning. En lempelse af indkomstkatten vil kunne øge det effektive arbejdsudbud, og en højere ejendomsværdiskat vil reducere skattesubsidieringen af investeringer i ejerboliger samtidig med, at skattesystemet bliver mere robust over for globaliseringen. På længere sigt vil skatteomlægningen forbedre de offentlige finanser som følge af de afledte positive effekter på arbejdsudbuddet.

**Konkret forslag: Indkomstkatt ned med 10 mia. kr. finansieret af højere ejendomsværdiskat**

Konkret foreslås en provenuneutral skatteomlægning, hvor marginalskatten på arbejdsindkomst sænkes med 10 mia. kr., og ejendomsværdiskatten hæves med et tilsvarende beløb. Den foreslåede forøgelse af ejendomsværdiskatten svarer ikke engang til det provenutab, der følger af diverse særregler samt den udhuling, der er sket som følge af skattestoppet. Beregninger i afsnit I.7 viser, at den foreslåede skatteomlægning på kort sigt vil kunne lempe presset på arbejdsmarkedet svarende til 5-10.000 personer – dels som følge af et øget arbejdsudbud, dels som følge af, at skatteomlægningen på kort sigt vil dæmpe efterspørgslen.

**Skattestop må vige**

Den beskrevne skatteomlægning vil klart være i modstrid med skattestoppet. Det er imidlertid vanskeligt at finde andre finanspolitiske tiltag, der på samme tid har gunstige struktureffekter, reducerer risikoen for overophedning og har begrænsede fordelingsmæssige konsekvenser.



**Ubehageligt dilemma, hvis skatteomlægning fravælges ...**

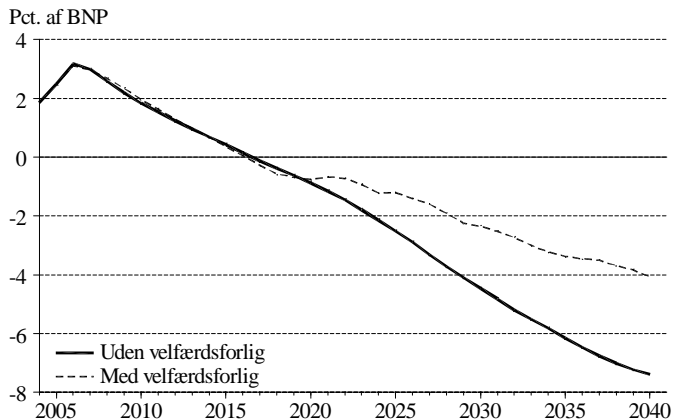
**... men finanspolitisk stramning bør gennemføres**

**Velfærdsforlig løser halvdelen af holdbarhedsproblemet**

Hvis man politisk – med henvisning til skattestop eller af andre grunde – ikke ønsker at foretage en skatteomlægning, står man over for et ubehageligt valg: Den ene mulighed vil være en traditionel finanspolitisk stramning, der imidlertid ikke blot vil påvirke konjunktureren, men som samtidig næsten uundgåeligt vil have utilsigtede bivirkninger. Alternativt kan man vælge at undlade at stramme, men i så fald løber man en betydelig risiko for, at økonomien efter en periode med overophedning må gennem en langvarig periode med høj ledighed og lav vækst. Da risikoen herfor vurderes at være betydelig, anbefales det, at der foretages en traditionel finanspolitisk stramning, hvis den foreslåede skatteomlægning fravælges.

Med forårets velfærdsforlig er der taget et væsentligt skridt i retning af at sikre de offentlige finanser i forhold til den demografiske udfordring. Selvom velfærdsforliget indeholder en række tiltag, der forbedrer de offentlige finanser på længere sigt, er det vurderingen, at forliget kun løser omkring halvdelen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem, jf. nedenstående figur og afsnit I.8.

*Offentlig saldo med og uden velfærdsforlig*



Kilde: Afsnit I.8.

### **Fortsættelse af skattestop kan ophæve virkninger af velfærdsforlig**

Beregningerne præsenteret i afsnit I.8 er foretaget med udgangspunkt i, at skattestoppet ophæves i 2011. Antages det alternativt, at skattestoppets nominalprincip videreføres til 2040, vil skatteprovenuet fra punktafgifter og ejendomsværdiskat blive udhulet af inflationen. Denne udhuling vil eliminere næsten hele den forbedring af de offentlige finanser, som følger af velfærdsforliget. Tilsvarende viser beregninger, at en mervækst i det offentlige forbrug på blot 0,15 pct.point pr. år frem til 2040 vil eliminere ca. halvdelen af velfærdsforligets effekt på de offentlige finanser. Disse følsomhedsanalyser viser, at der er en betydelig risiko for, at udviklingen i de offentlige finanser vil blive dårligere end beskrevet.

### **Ikke akut behov for stramning af hensyn til den langsigtede udvikling**

Fremskrivningen viser, at de offentlige indtægter og udgifter i perioden 2010-25 i gennemsnit vil være i balance, og at den offentlige gæld i 2025 vil være uændret i forhold til i dag. Dette illustrerer, at forværringen af de offentlige finanser først bliver alvorlig om 20 år. I det lys forekommer det ikke påkrævet på nuværende tidspunkt at foretage yderligere markante stramninger af de offentlige finanser, der udelukkende er begrundet i hensynet til den langsigtede holdbarhed. Et forløb med større overskud i en længerevarende periode vil indebære, at den offentlige sektor opbygger tilgodehavender i et omfang, der kan være i modstrid med hensynet til en ligelig behandling af de nuværende generationer over for de kommende.

### **Behov for stramninger på længere sigt**

Selvom der aktuelt ikke er behov for stramninger af hensyn til den langsigtede udvikling i de offentlige finanser, viser fremskrivningen klart, at der i fremtiden bliver behov for tiltag, der forbedrer de offentlige finanser. Det vil dog være naturligt, at den væsentligste del af tilpasningen sker på et tidspunkt, der ligger efter det nuværende velfærdsforligs umiddelbare horisont, der går frem til omkring 2025.

### **En ny mellemfristet plan skal sikre balance på de offentlige finanser**

For at fastholde det langsigtede fokus i finanspolitikken kan det imidlertid være hensigtsmæssigt at sætte nogle nye mål for udviklingen i de offentlige finanser. En ny mellemfristet plan til afløsning af 2010-planen bør indeholde et mål om som minimum at have balance på den strukturelle offentlige saldo frem mod 2020 eller 2025. Et mål om mindst balance

på den strukturelle offentlige saldo vil sikre, at den offentlige gæld holdes uændret. En sådan målsætning vil ikke løse det langsigtede holdbarhedsproblem, men den vil sikre, at der ikke skubbes nye byrder over på kommende generationer. En ny mellemfristet plan bør indeholde en ophævelse af skattestoppet, således at punktafgifter og ejendomsværdiskat kan udvikle sig i takt med prisudviklingen. Herudover bør en ny plan indeholde eksplicitte målsætninger om udviklingen i det offentlige forbrug. Disse målsætninger bør fastsættes som mål for det nominelle offentlige forbrug i pct. af BNP i løbende priser.

**Skattestop disciplinerer, men begrænser fleksibilitet for de enkelte kommuner**

Den nuværende styring af de kommunale udgifter sker primært gennem skattestop og kommuneaftaler. Det nuværende system indebærer en begrænset fleksibilitet for de enkelte kommuner, og systemet kan i lyset af de senere års gentagne overskridelser af de mellemfristede mål for realvæksten i det offentlige forbrug kun siges at være en begrænset succes. Dette hænger sandsynligvis bl.a. sammen med uklare sanktioner og vanskeligheder med at få summen af de enkelte kommuners budgetter til at overholde en centralt forhandlet ramme.

**Omsættelige kommunale udgiftsrettigheder anbefales**

En mere fleksibel styring af de samlede kommunale udgifter og skatter kan opnås ved at indføre et system med omsættelige kommunale "udgiftsrettigheder". Ideen i systemet er, at staten hvert år fastlægger en samlet udgiftsramme for kommunerne under ét. Hver kommune tildeles på den baggrund en udgiftsrettighed, der angiver et loft for, hvor stor en udgift den må afholde. Kommuner, der i et givet år ønsker at afholde en større udgift, har mulighed for at købe retten til en større udgift mod at hæve skatten, forudsat at andre kommuner er villige til at sælge udgiftsrettigheder for at kunne gennemføre en skattelettelse. Et system med omsættelige udgiftsrettigheder er nærmere beskrevet i afsnit I.6.

**Fordele:  
Øget kommunal valgfrihed, klare sanktioner og overordnet styring**

Fordelen ved omsættelige udgiftsrettigheder er, at de enkelte kommuner får øget frihed i valget mellem offentlig service og skat. Herved styrkes det kommunale selvstyre, samtidig med at statens overordnede styring af de samlede kommunale udgifter og skatter bevares. Med et system med omsættelige udgiftsrettigheder vil det være enkelt at identi-

ficere kommuner, der overskrider deres udgiftsrettigheder, og det vil derfor være let at indføre målrettede sanktioner, hvis den samlede udgiftsramme brydes.

## **Fattigdom i Danmark**

### **Velfærdsstaten er et værn mod fattigdom**

Velfærdsstaten har som et af sine formål at bekæmpe fattigdom. De indkomsterstøttende ydelser kan betragtes som en offentlig forsikring imod fattigdom, hvor tildelingen af offentlig overførselsindkomst er betinget af, at husholdningen ikke selv kan tjene en indkomst, der giver mulighed for en acceptabel levestandard. I rapportens kapitel II behandles den økonomiske fattigdom i Danmark.

### **Fattige har under 50 pct. af medianen af indkomsterne**

I kapitlet er fattige defineret ved at have mindre end halvdel af den midterste indkomst i befolkningen (medianindkomsten), hvor indkomsten inklusive overførsler er målt efter skat. Denne metode adskiller sig i praksis ikke fra den såkaldte budgetmetode. Ved budgetmetoden anvendes udgifter til en kurv af forbrugsvarer og serviceydelser, som justeres i takt med, at niveauet og sammensætningen af det almindelige forbrug ændres over tid. Begge metoder indebærer således, at fattigdomsgrænsen stiger med de generelle indkomster i samfundet. Ved at anvende en fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianindkomsten er det muligt at sammenligne med opgørelser for andre lande. Det anvendte indkomstmål er udlignet inden for husholdningen, og der er korrigeret for forskelle i husholdningsstørrelse. Det beregnede indkomstmål giver dermed et mål for en husholdnings levestandard.

### **Fattiges købekraft steget de seneste 12 år**

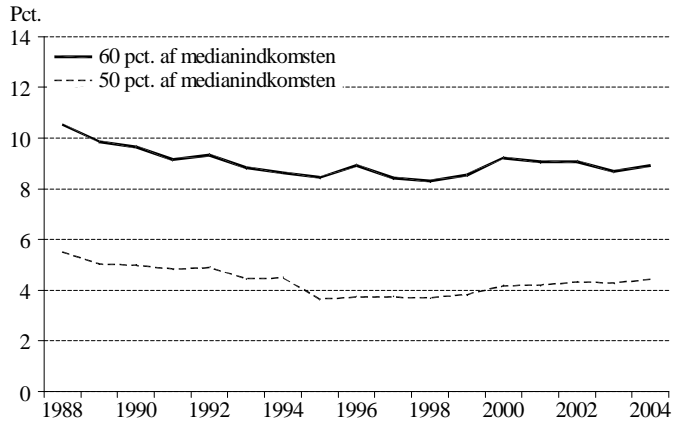
Opgjort på denne måde ligger fattigdomsgrænsen for en voksen på godt 75.000 kr. i 2004. Realværdien af fattigdomsgrænsen er steget 17 pct. siden 1992, mens den var omtrent konstant fra 1988 til 1992.

### **Andelen af fattige forholdsvis lav og stabil**

Opgørelsen viser, at andelen af fattige i Danmark er forholdsvis lav, og at andelen har været ret stabil de seneste 10 år. I 2004 var 4,4 pct. af de medtagne personer fattige ved en grænse på 50 pct. af medianindkomsten, mens 8,9 pct. var fattige målt ved en fattigdomsgrænse på 60 pct. af

medianindkomsten, jf. nedenstående figur. Danmark ligger lavt i alle internationale sammenlignelige målinger af fattigdom, uanset hvilke opgørelsesmetoder der anvendes.

### Udbredelsen af fattigdom i Danmark



Kilde: Afsnit II.2.

### 165.000 fattige i Danmark

I 2004 var der 165.000 fattige i Danmark. Fattigdommen findes især blandt følgende grupper: unge, enlige, forsørgere med mange børn, selvstændige, personer uden for arbejdsmarkedet, ufaglærte samt indvandrere. En del af de unge fattige er hjemmeboende, udenlandske udvekslingsstudenter eller praktikanter.

### Enlige forsørgere

Enlige forsørgere er oftere fattige end enlige uden børn, men enlige forsørgere med kun et barn synes hurtigt at komme ud af fattigdommen igen. Derimod har enlige med flere børn sværere ved at komme ud af fattigdom.

### Indvandrere oftere fattige end etniske danskere

Andelen af fattige er højere blandt indvandrere og deres efterkommere end blandt etniske danskere. Andelen er især høj for indvandrere de første år i Danmark, men samtidig er der stor variation mellem indvandrere fra forskellige oprindelseslande.

### Psykisk syge rammes dobbelt

Mange psykisk syge har som konsekvens af deres sygdom vanskeligt ved at opretholde deres beskæftigelse og sociale

relationer. Ud af knap 300.000 personer med en diagnosticeret psykisk sygdom i perioden 1977-2004 var 23.000 af dem fattige i 2004. For nogle af personerne synes fattigdomsproblemerne at være størst i årene, lige før diagnosen stilles. Det gælder i særligt stort omfang for personer, der får stillet diagnosen skizofreni.

**Relativt mange  
fattige selvstændige**

Fattigdom findes især blandt personer uden beskæftigelse, da selv de laveste lønninger er på et niveau, så fuldtids-beskæftigede lønmodtagere kun er fattige, hvis forsørgerbyrden i husholdningen er stor. Andelen af fattige er derimod forholdsvis høj blandt selvstændigt erhvervsdrivende, og det gælder i særlig grad for indvandrere, som udgør 20 pct. af de fattige selvstændige.

**Flere år som fattig  
øger sociale  
problemer**

Opgørelsen af personer berørt af fattigdom i et enkelt år viser, at over halvdelen kun er fattige i det pågældende år. Denne gruppes fattigdom kan skyldes enkeltstående forhold som skilsmisser, familieførøgelse eller midlertidigt indkomstbortfald. For en kort periode er det formodentlig muligt at leve af opsparing, gaver fra familie og venner eller lån. Derimod er det langt mere problematisk for levestandard, hvis den disponible indkomst er lav i flere år.

**Afgang fra  
fattigdom falder  
med tiden**

Afgangen fra fattigdom er som nævnt højest det første år i fattigdom og aftager de følgende år. Sandsynligheden for at forlade fattigdom fra det første til det andet år er mere end dobbelt så stor som for at forlade fattigdom fra det femte til det sjette år.

**Især lang varighed  
for ufaglærte  
uden for  
arbejdsmarkedet  
og indvandrere**

Fattigdom er især af længere varighed for ufaglærte personer, der er uden eller med lille tilknytning til arbejdsmarkedet, eller som er selvstændig erhvervsdrivende. Indvandrere er også fattige i længere tid end etniske danskere, og endelig synes fattigdommen at vare længere for fattige med bopæl i Københavns og Frederiksberg Kommune end for fattige i den øvrige del af landet.

**Er mulighederne  
lige?**

Selvom kun en forholdsvis lille gruppe af personer oplever langvarig fattigdom, kan det frygtes, at en opvækst i fattigdom vil mindske børns muligheder for at få et voksenliv

uden for fattigdom. Dette synes kun i et vist omfang at være tilfældet.

**Generel lille samvariation i indkomster mellem generationer**

De empiriske undersøgelser viser nemlig, at samvariationen mellem erhvervsindkomsterne for forældre og børn er forholdsvis lille for de børn, der har en erhvervsindkomst. Analysen er gennemført for personer, der er vokset op i 1960'erne og 1970'erne. Uddannelsessystemet synes således i høj grad at have forhindret, at børn i stort omfang blev låst fast i deres forældres indkomstgrupper.

**For de laveste indkomster er der større samvariation**

Samvariationen mellem erhvervsindkomsten for forældre og børn i bunden af indkomstfordelingen er imidlertid lidt større end den gennemsnitlige samvariation. Det ser ud til, at der blandt personer helt uden erhvervsindkomster – som jo også har en høj risiko for fattigdom – er en tendens til, at forældrenes svage position føres videre i den næste generation.

**Fattigdom skal forebygges**

Det er vigtigt at reducere risikoen for, at personer (i fremtiden) rammes af fattigdom. Et afgørende element i forebyggelsen er, at børn og unge får personlige og faglige kvalifikationer, der kan sikre dem en plads på arbejdsmarkedet.

**Vigtigt med tidlig indsats**

Det langsigtede mål for nedbringelsen af fattigdom må tage udgangspunkt i, at udsatte børn – som jo altså i høj grad er børn af forældre, som ikke har nogen markedsindkomst – får støtte til at få de nødvendige kvalifikationer for at forhindre, at de også bliver fattige.

**Daginstitutioner og forebyggende indsats**

Nyere teorier og empiriske studier tyder på, at det er meget vigtigt at sætte en tidlig og forebyggende indsats ind over for socialt udsatte børn. Det er vigtigt, at der anvendes evidensbaserede metoder i indsatsen for at sikre, at tiltagene er rettet mod behovet hos de svageste og for at sikre, at indsatsen er effektiv. Der findes imidlertid ikke et samlet overblik over, hvilke tiltag der effektivt kan bidrage til udviklingen af børn med en svag social baggrund. Der er derfor behov for en systematisk kvantitativ evaluering af de tiltag, der anvendes til at støtte og udvikle de mest udsatte børn.

### **Børn af indvandrere bør prioriteres højt**

Børn af indvandrere kan have stor nytte af at være i dag-institutioner, fordi det kan støtte deres kendskab til det danske sprog og sikre kendskabet til dansk kultur og omgangsformer. Den indførte obligatoriske sprogstimulering af tosprogede børn, fra de er tre år, er et element heri. Det kan lette deres skolegang og efterfølgende opbygning af kvalifikationer rettet mod arbejdsmarkedet.

### **Indsatsen fortsættes i grundskolen**

Indsatsen for at forbedre kvalifikationerne hos de svageste grupper bør fortsætte i grundskolen. Problemerne er her koncentreret omkring de unge, der forlader grundskolen uden tilstrækkelige kundskaber til at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse. Derfor bør indsatsen til fordel for de svageste elever i grundskolen prioriteres højt. Det gælder både de faglige og de sociale kompetencer. Målet bør være, at det er muligt for næsten alle at gennemføre en erhvervs-kompetencegivende uddannelse, og at kvalifikationsniveauet løbende holdes ved lige. Effekten af den aftalte ekstra indsats indeholdt i globaliseringspuljen bør måles, og indsatsen justeres i lyset heraf.

### **Vejne til mindre fattigdom**

Foruden de forebyggende foranstaltninger er der to metoder til at reducere fattigdom i Danmark. Den ene er at hæve ydelserne for dem, der er under fattigdomsgrænsen. Den anden er at forbedre deres mulighed for at blive selvforsørgende og dermed komme ud af fattigdom.

### **Instrumenter mod fattigdom**

Der er stort set ingen fuldtidsbeskæftigede, der er fattige. Derfor er det vigtigt at skabe gode muligheder for beskæftigelse for personer, der er udsatte, og derfor har større risiko for at ende i fattigdom. Det er også vigtigt, at der er en økonomisk gevinst ved at komme i beskæftigelse. Derfor er det nødvendigt, at niveauet for de offentlige indkomstoversførsler er afstemt med lønnen ved beskæftigelse.

### **Økonomiske incitamenter virker ikke på alle**

Offentlig forsørgelse kan bidrage til at nedbringe omfanget af fattigdom, men på samme tid kan mere lempelige regler og højere kompensationsgrad begrænse incitamenterne til at søge arbejde og få en stabil kontakt til arbejdsmarkedet. Incitamenterne til at søge arbejde påvirker dog kun personer, der har en realistisk mulighed for at komme i beskæftigelse. Nogle af de fattige har så ringe kvalifikationer eller så



dårligt helbred, at økonomiske incitament er ikke har betydning for deres chancer på arbejdsmarkedet. En nedsættelse af ydelsen for de grupper af personer, der ikke har mulighed for at reagere på økonomiske incitament, vil derfor alene betyde en indkomstnedgang.

**Ikke muligt at fastlægge et objektivt behov**

Det er imidlertid ikke generelt muligt at fastlægge et objektivt kriterium for, i hvilket omfang en person er i stand til at forsørge sig selv ved beskæftigelse. Hvis det var muligt, burde ydelsesniveauet fastlægges ud fra en sådan vurdering. Ydelsesniveauet må derfor almindeligvis fastlægges ud fra, at der er et økonomisk incitament til at forsørge sig selv.

**Introduktionsydelsen bør afskaffes**

Flygtninge på introduktionsydelse er imidlertid et eksempel på en gruppe, hvor mange har meget vanskeligt ved at finde beskæftigelse som følge af deres ringe sprogkunderskaber og manglende kvalifikationer i forhold til det danske arbejdsmarked. Dertil kommer, at en del er traumatiserede og syge som følge af de oplevelser, de har med fra deres hjemland. Det er en gruppe, der er fattig, men som ikke eller kun i meget begrænset omfang har mulighed for at reagere på økonomiske incitament til at finde beskæftigelse. Det anbefales derfor, at introduktionsydelsen afskaffes, og flygtninge modtager almindelig kontanthjælp i den treårige introduktionsperiode. De bør derefter have væsentligt bedre forudsætninger for at blive selvforsørgende, hvorfor de efter introduktionsperioden kan ligestilles med andre indvandrere og hjemvendte danskere.

**Enlige forsørgere er oftere fattige**

Selvom hovedparten af de enlige forsørgere klarer sig relativt godt økonomisk, er de dog oftere fattige end enlige uden hjemmeboende børn. Der kan derfor være behov for at give enlige en større økonomisk kompensation til forsørgelse af børnene.

**Højere børnebidrag kan hjælpe enlige forsørgere**

En måde at forbedre forholdene for enlige forsørgere på er at forøge normalbidraget for den bidragspligtige forælder. Normalbidraget har et forholdsvis lavt niveau og svarer næppe til halvdelen af de direkte og indirekte omkostninger til forsørgelse af et barn. En forhøjelse af børnebidraget fra den anden forælder påvirker ikke nævneværdigt den enlige forsørgers tilskyndelse til at øge sit beskæftigelsesomfang.

**Forhøjet  
beskæftigelses-  
fradrag til enlige  
forsørgere**

De gennemsnitlige indkomster for enlige forsørgere er relativt lave, og deres arbejdsudbud er mere følsomt over for ændringer i indkomsten end andre grupper. Det økonomiske incitament til at finde beskæftigelse i ufaglærte job kan styrkes ved at indføre et særligt beskæftigelsesfradrag. Enlige kontanthjælpsmodtagere med børn har en meget lille gevinst ved at komme i beskæftigelse i ufaglærte job. Det skyldes, at de offentlige tilskud til børnepasning og bolig aftrappes, når indkomsten stiger. Det foreslås derfor, at der indføres et målrettet forhøjet beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere. Fordelen ved at målrette beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere frem for at forhøje det nuværende beskæftigelsesfradrag til alle er, at det vil give en større beskæftigelsesvirkning for det samme provenu.

**Tilskud til  
børnenes  
fritidsaktiviteter**

En del børn vokser op i hjem, hvor hovedindtægten kommer fra kontanthjælp, og de kan have vanskeligt ved at deltage i fritidsaktiviteter på linie med jævnaldrende på grund af en stram økonomi i hjemmet. Da det er vigtigt for børn at kunne deltage i fritidsaktiviteter for at undgå marginalisering allerede fra barndommen, anbefales det, at der ydes et målrettet tilskud til betaling af et vist omfang af fritidsaktiviteter for børn i udsatte familier på kontanthjælp.

**Mål: Bedre  
kvalifikationer for  
udsatte grupper**

En række socialt udsatte grupper med fattigdomsproblemer har vanskeligt ved at komme i og fastholde beskæftigelse. Tiltag, der kan sikre en fast tilknytning til arbejdsmarkedet, er den sikreste måde til at forhindre, at personer marginaliseres. Imidlertid har nogle svært ved at finde beskæftigelse, fordi deres kvalifikationer er for ringe. En ansættelse på det ordinære arbejdsmarked vil kunne forbedre kvalifikationerne. Mange evalueringer har vist, at beskæftigelse hos en privat arbejdsgiver i en eller anden form er den bedste vej til at få et mere fast fodfæste på arbejdsmarkedet og dermed en højere indkomst. Spørgsmålet er, hvordan de udsatte grupper bedst og i størst muligt omfang kommer i ustøttet beskæftigelse.

**De sociale kapitler i  
overenskomsterne  
åbner muligheder**

De sociale kapitler i stort set alle overenskomster på DA/LO-området og på hele det offentlige arbejdsmarked åbner mulighed for beskæftigelse på særlige vilkår, hvor de

særlige vilkår både kan være særlige arbejdsopgaver, reduceret timetal eller reduceret timeløn i forhold til standarden for en virksomhed. Hensigten med aftalerne er at synliggøre og nyttiggøre den arbejdskraft, der gemmer sig blandt de offentligt forsørgede.

**Job, der passer –  
eventuelt med  
tilskud**

Derfor kan rammeaftalerne i overenskomsterne anvendes som udgangspunkt for beskæftigelse på særlige vilkår af udsatte grupper som modtagere af langvarig kontanthjælp, indvandrere og personer med nedsat arbejdsevne. Vilkårene for disse ansættelser kan forhandles lokalt. Imidlertid anvendes mulighederne for at ansætte personer på særlige vilkår efter overenskomsternes sociale kapitler kun i begrænset omfang. For at øge omfanget af den type ansættelser anbefales det, at de kommunale jobcentre får mulighed for at yde et tidsbegrænset tilskud til sådanne ansættelser. Anvendelsen af tilskuddet skal forhandles lokalt. En mulighed er f.eks. at anvende tilskuddet til at belønne medarbejdere, der yder en særlig indsats for at integrere og oplære de personer, der ansættes på særlige vilkår, eller at anvende tilskuddet til kollektive foranstaltninger til gavn for alle medarbejdere.

**Måske inden for  
overenskomsterne**

Da startlønningerne i mange virksomheder ligger over mindstesatserne, er det muligt inden for overenskomsternes rammer at ansætte personer med ringe kvalifikationer til lønninger, der ligger tættere på mindstesatserne. Selvom en person med lave kvalifikationer starter med en lav løn, vil vedkommende ofte relativt hurtigt kunne overgå til at få en løn, som følger de normale overenskomster, efterhånden som kvalifikationer forbedres i kraft af oplæring i jobbet.

**Behov for  
resultater**

Det er en udfordring for de kommende beskæftigelsescentre, virksomhederne og medarbejderne at få denne indsats etableret i så stort et omfang, at det får den tiltænkte positive effekt. Hvis effekten ikke er tilstrækkeligt stor, vil alternative muligheder kunne komme på tale.

**Indslusningsløn et  
alternativ**

Et alternativ til ansættelse med udgangspunkt i de sociale kapitler er at fastlægge en egentlig indslusningsløn, hvor nyankomne indvandrere og langvarige modtagere af kon-

tanthjælp i en afgrænset periode kan blive beskæftiget til en lavere lønsats end ansatte på normale vilkår.

### **Ansættelse med løntilskud**

Undersøgelser af virkningen af at yde løntilskud til at ansætte kontanthjælpsmodtagere har vist, at det øger deres chancer for at opnå ordinær beskæftigelse, og at chancen øges, hvis tilbuddet om deltagelse i et beskæftigelsesprogram gives tidligt i ledighedsforløbet. Det anbefales derfor, at kontanthjælpsmodtagere med svage kvalifikationer, så vidt det er muligt, ansættes med et løntilskud, og at det sker relativt hurtigt for at sikre en bedre mulighed for selvforsørgelse. Hvis det kræver et ekstra tilskud til arbejdsgiverne at motivere dem til at tage imod de lidt svagere klienter, er der allerede åbnet mulighed herfor med velfærdsforliget.

### **Bekæmpelse af fattigdom styrker økonomien**

En bedre fastholdelse og integration på arbejdsmarkedet af personer med svage kvalifikationer vil forhindre spredningen af fattigdom og vil samtidigt forøge arbejdsstyrken. Derfor er en forebyggende indsats mod fattigdom og en indsats for at få flest muligt ud af fattigdom vigtig og til fordel for hele samfundet.



## KAPITEL I

### KONJUNKTURVURDERING

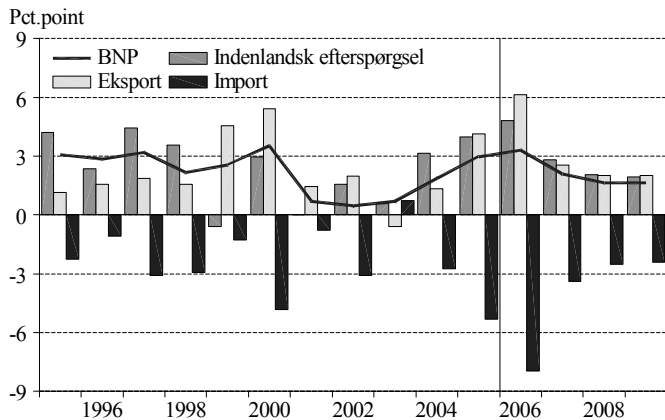
#### I.1 Indledning

Usædvanlig høj efterspørgsel ...

... men ventilerne virker endnu

Den usædvanligt høje vækst i efterspørgslen er fortsat i første halvår af 2006, og der er udsigt til bredt funderet vækst i efterspørgslen også i de kommende år. Ledigheden er det seneste 1½ år faldet med over 60.000 personer, men presset på arbejdsmarkedet har endnu ikke givet sig udslag i kraftigt stigende lønninger. Beskæftigelsen er steget, hvilket muliggør øget dansk produktion, men hovedparten af stigningen i efterspørgselsvæksten tilfredsstilles med øget import. BNP-væksten tegner til at blive mindst lige så høj i år som sidste år, jf. figur I.1. I de kommende år ventes væksten at aftage, især som følge af begrænsninger på udbudssiden.

Figur I.1 Bidrag til BNP-vækst



Anm.: Overgang til prognoseperiode er markeret med lodret streg.

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

Kapitlet er færdigredigeret den 20. november 2006.

## **Betydelig risiko for overophedning**

I prognosen forudses en “blød landing”. Der er imidlertid en betydelig risiko for, at den pressede situation på arbejdsmarkedet fører til væsentligt højere lønstigninger. Særlig problematisk vil det være, hvis højere løn- og prisstigninger sætter sig i inflationsforventningerne. Sker dette, vil perioden med relativt høje løn- og prisstigninger kunne blive længerevarende. For at genoprette balancen må der i givet fald imødeses en årrække med markant højere ledighed, dvs. mærkbart over 150.000 personer. Dette vil være nødvendigt for at presse løn- og prisstigningerne – og dermed inflationsforventningerne – ned igen. Det vurderes dog ikke at være sandsynligt, at situationen vil udvikle sig ligeså drastisk som efter overophedningen i midt-firserne, bl.a. fordi økonomien i dag er væsentligt mere åben over for omverdenen og dermed mere konkurrenceudsat. Omvendt kan en periode med lav vækst, høj ledighed og faldende huspriser absolut ikke udelukkes.

## **Behov for finanspolitiske tiltag**

I afsnit I.7 diskuteres bl.a. derfor en række finanspolitiske tiltag, der kan modvirke risikoen for overophedning, og der præsenteres modelberegninger, der illustrerer effekten af en konkret skatteomlægning, som kan mindske presset på arbejdsmarkedet.

## **På lang sigt er finanspolitikken uholdbar ...**

Den mere langsigtede udvikling i dansk økonomi er ikke mindst påvirket af, at der bliver flere ældre og færre i den arbejdsdygtige alder i de kommende årtier. Dette sætter de offentlige finanser under pres. Beregninger præsenteret i afsnit I.8 viser, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar, selv når der tages højde for effekterne af velfærdsforliget, der kun vurderes at løse omkring halvdelen af holdbarhedsproblemet. Under de givne forudsætninger vil den offentlige saldo dog i gennemsnit være i balance frem mod 2025, hvilket illustrerer, at de demografiske udfordringer er af ganske langsigtet karakter.

## **... og velfærdsforlig løser kun halvdelen af problemet**

## **Fortsat skattestop eliminerer effekt af velfærdsforlig**

Fremskrivningen af de offentlige finanser er baseret på antagelser om stram offentlig udgiftsstyring og ophævelse af skattestoppets nominalprincip efter 2010, men følsomhedsanalyser viser bl.a., at hvis skattestoppets nominalprincip videreføres til 2040, elimineres det meste af velfærdsforligets effekt på holdbarheden.

## Hovedtræk i konjunkturvurderingen

### **Bredt funderet efterspørgselsvækst**

Det seneste 1½ år har der været en høj og bredt funderet vækst i efterspørgslen, både i det private forbrug, investeringer og eksport. Efterspørgslen ventes at stige over 7 pct. i år, gradvist aftagende til ca. 2½ pct. i 2008-09, jf. tabel I.1.

### **Høj udenlandsk vækst ...**

De seneste års fremgang i den danske eksport af varer er fortsat i indeværende år som følge af den positive udvikling i aftagerlandene. Væksten i USA er på det seneste aftaget, mens der er fremgang i Europa. Efter en periode med gentagne renteforhøjelser har Fed i lyset af de mere afdæmpede vækstudsigter i USA valgt at holde renten uændret på 5,25 pct. i de seneste måneder. Derimod har ECB sat renten op i euroområdet, senest til 3,25 pct., og der er udsigt til yderligere en renteforhøjelse i år. På baggrund af de positive internationale vækstudsigter ventes det, at den danske vareeksport stiger med knap 10 pct. i 2006. I de kommende år skønnes vareeksportvæksten gradvist at aftage til ca. 3½ pct. i 2009, efterhånden som væksten i udlandet igen normaliseres på et lavere niveau.

### **... medfører høj eksportvækst**

### **Fortsat høj vækst i det private forbrug**

Væksten i det private forbrug har været kraftig i det første halve år af 2006, og flere indikatorer peger på en fortsat robust forbrugsvækst de kommende år. Forbrugertilliden har været svagt aftagende igennem første halvår, men ligger stadig på et højt niveau, hvilket sædvanligvis er et udtryk for udsigt til en høj vækst i det private forbrug. Huspriserne er steget kraftigt gennem 2006, og det øger forbrugsmulighederne. Beskæftigelsen stiger fortsat og ventes at forblive høj. Dette øger indkomsten nu, og – måske lige så vigtigt – det skaber større sikkerhed for fremtidig indkomst. Det private forbrug ventes på den baggrund at stige ca. 4½ pct. i år, hvilket er lidt mere end sidste år. Også i de kommende år ventes en relativt høj forbrugsvækst.



Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser	2005	2006	2007	2008	2009
	2005	----- Pct. -----				
	Mia. kr.					
Privat forbrug	754	4,1	4,5	3,1	2,4	2,3
Offentligt forbrug	402	1,3	0,7	1,3	1,1	1,1
Offentlige investeringer	28	4,4	2,0	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	87	14,2	9,6	4,8	2,5	1,7
Erhvervsinvesteringer	210	8,1	13,8	4,3	2,5	2,4
Lagerændringer	1	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.482	4,1	5,0	2,9	2,1	2,0
Eksport i alt	754	8,5	11,9	4,6	3,5	3,5
Vareeksport	496	6,6	9,3	4,2	3,7	3,4
heraf industrivarer	337	8,8	11,5	4,9	4,6	4,4
Tjenesteeksport	257	12,3	17,0	5,2	3,2	3,6
Efterspørgsel i alt	2.235	5,5	7,2	3,4	2,5	2,5
Import i alt	681	11,9	16,4	6,2	4,4	4,1
Vareimport	457	7,8	18,6	6,8	4,7	4,3
heraf industrivarer	364	7,7	20,2	7,1	4,9	4,4
Tjenesteimport	224	20,9	12,0	4,9	3,8	3,8
Bruttonationalprodukt	1.554	3,0	3,3	2,1	1,6	1,6
Bruttoværditilvækst	1.318	2,6	3,0	1,9	1,6	1,6
heraf private byerhverv	768	4,3	4,1	2,4	1,9	1,7

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	2,0	2,3	1,8	2,1	2,2
Eksportpriser	4,8	2,1	1,2	1,4	1,5
Importpriser	3,0	2,7	1,0	1,0	1,1
Timelønomkostninger	2,7	3,3	4,3	4,6	4,5
Kontantpris på boliger	17,2	20,7	9,0	2,7	2,9
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	1	8	2	0	-2
Privat beskæftigelse	23	41	10	-6	-7
Offentlig beskæftigelse	-3	0	3	3	3
	----- 1.000 personer -----				
Ledighed	157	125	114	117	119
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	56	40	28	26	26
Offentlig saldo	72	58	58	60	58
Udlandsgæld	-36	-63	-78	-92	-106
Offentlig bruttogæld	563	505	447	388	330
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	2,5	3,1	2,7	2,5	2,5
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,3	2,6	2,9	2,9	2,9
Ændring i den effektive kronekurs	-0,4	0,5	0,5	0,0	0,0
10-årig obligationsrente	3,4	3,9	4,1	4,5	4,8
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,8	2,1	2,0	2,0	2,0

Anm.: Mængdestigninger er angivet i kædeindeks, jf. boks I.1. Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. ændringen i lagerinvesteringerne i pct. af 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. sociale kasser og fonde, og at ændringen i udlandsgælden er lig saldoen på betalingsbalancen.

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

### **Udsigt til afdæmpet stigning i kontantprisen**

De seneste tal for udviklingen i kontantprisen på huse viser en svag afdæmpning i stigningstakten, der dog fortsat er meget høj. For 2006 som helhed er der udsigt til en stigning på over 20 pct., hvilket kun er forekommet ét år før i nyere tid, nemlig i 1983, hvor huspriserne steg 21,3 pct. – og den aktuelle reale stigning er ikke set højere. Det høje prisniveau og den højere rente trækker klart i retning af lavere prisstigningstakter fremover, og et fald i huspriserne er ikke usandsynligt. Et stigende antal huse til salg trækker i samme retning. Omvendt har boligprisudviklingen gentagne gange overrasket positivt. Da der er flere modsatrettede indikatorer for den fremtidige udvikling i huspriserne, er det i prognosen valgt at benytte en beregningsteknisk antagelse om, at de reale kontantpriser stiger med ca. 1 pct. om året, svarende til den historiske trend.

### **Vækst i byggeriet**

I det første halve år af 2006 har der været en kraftig vækst i byggeriet, hvor især boliginvesteringerne er steget kraftigt, og beskæftigelsen i byggeriet er steget på trods af flaskehalse inden for området. I et vist omfang kan den stigende beskæftigelse tilskrives en tilgang af udenlandsk arbejdskraft, hvilket har gjort det muligt at efterkomme en større del af den høje efterspørgsel. Boliginvesteringerne ventes at stige med knap 10 pct. i 2006. I de kommende år skønnes boliginvesteringerne at forblive på et højt niveau, men som følge af begrænsningerne på udbudssiden forventes ikke nævneværdige stigninger.

### **Faldende ledighed og svagt stigende arbejdsstyrke**

Ledigheden er siden starten af 2004 faldet med næsten 70.000 personer i alt, og det skønnes, at ledigheden yderligere kan falde lidt i løbet af 2007 til et sted mellem 110.000 og 115.000 personer. Det forventes, at arbejdsløsheden i de kommende år som følge af den stærke efterspørgsel kan forblive på et lavt niveau, der er klart under det strukturelle niveau for ledigheden. Arbejdsudbuddet har i lyset af konjunktursituationen udviklet sig skuffende, selv om der igennem 2005 var en lille stigning i arbejdsstyrken. I de kommende år ventes konjunkturerne at bidrage yderligere til arbejdsstyrkeudviklingen, sådan at et demografisk betinget fald modvirkes. Relativt optimistisk antages det, at den lave ledighed og de gode beskæftigelsesmuligheder isoleret set kan bidrage til at øge arbejdsstyrken med om-

kring 15.000 personer i perioden 2007-09. Som følge af det underliggende fald vil arbejdsstyrken dog være omtrent uændret i de kommende år.

### **Stigende beskæftigelse**

Beskæftigelsen er siden begyndelsen af 2005 steget med knap 10.000 personer pr. kvartal i gennemsnit. I år ventes dermed en stigning i beskæftigelsen på omtrent 40.000 personer, og der forventes en yderligere beskæftigelsesfremgang på ca. 10.000 personer i 2007. En større stigning i beskæftigelsen vil med stor sandsynlighed fordrer, at det er muligt at øge arbejdsstyrken mere end det, der er lagt til grund for prognosen.

### **Høje maskin- investeringer bidrager til produktivitets- væksten**

Beskæftigelsesfremgangen har bidraget til en stigning i produktionen, og det forventes, at BVT i de private byerhverv på linje med sidste år stiger med godt 4 pct. i 2006. I de følgende år ventes BVT i de private byerhverv at stige ca. 2 pct. om året. Da beskæftigelsen fremadrettet vurderes at være stort set uændret, svarer den ventede fremgang i BVT til den skønnede vækst i timeproduktiviteten. En produktivitetsvækst på 2 pct. om året er højere end den produktivitetsfremgang, der har været i 1990'erne, og antagelsen kan dermed siges at være relativt optimistisk. Der kan dog argumenteres for, at den pressede situation på arbejdsmarkedet i hvert fald delvis vil slå ud i højere produktivitet pr. beskæftiget. Hertil kommer, at maskininvesteringerne er steget kraftigt det seneste 1½ år, og maskininvesteringskvoten er hævet betydeligt. Herved øges kapitalintensiteten, hvilket vil bidrage til højere arbejdsproduktivitet.

### **Presset arbejdsmarked vil lede til højere lønstigninger**

Presset på arbejdsmarkedet har endnu ikke givet sig udslag i kraftigt stigende lønninger. Ifølge DA's lønstatistik var årsstigningstakten 3¼ pct. i både andet og tredje kvartal af 2006, hvilket er lidt højere end i første kvartal, men overraskende lavt den faldende ledighed taget i betragtning. For året som helhed skønnes lønstigningen at blive knap 3½ pct. Med udsigt til fortsat pres på arbejdsmarkedet ventes lønstigninger på omkring 4½ pct. i resten af prognoseperioden.

## **Høje oliepriser**

Oliepriserne befinder sig fortsat på et relativt højt niveau. Prisen har været kraftigt stigende i 2006 frem til starten af august, hvor olieprisen nåede helt op på 78 dollar pr. tønde. Siden da er prisen faldet støt og ligger aktuelt omkring 60 dollar pr. tønde. Det skønnes, at olieprisen vil forblive omkring dette niveau i de kommende år, men sandsynligvis med betydelige udsving.

## **Inflation på godt 2 pct.**

På baggrund af olieprisudviklingen skønnes inflationen i år at blive omtrent 2¼ pct. og ca. 2 pct. i 2007, da bidraget fra olieprisen bortfalder. I årene efter ventes en svagt stigende inflation, efterhånden som de højere danske lønstigninger slår igennem på de indenlandske priser.

## **Stigende importkvote**

Importkvoten er steget markant gennem opsvinget. Dette skyldes bl.a., at det pressede danske arbejdsmarked udgør en begrænsning for udvidelse af den danske produktion, og en stigende del af efterspørgselsvæksten tilfredsstilles derfor af import. I år skønnes importen af varer at stige med næsten 20 pct.; en så høj vækstrate er ikke set siden 1970'erne. Efterhånden som efterspørgselspresset mindskes, ventes importvæksten igen at aftage. Der er dog udsigt til stigende importkvote i hele prognoseperioden, om end i begrænset omfang i de sidste år.

## **Stort betalingsbalanceoverskud ...**

Trods den kraftigt stigende importkvote ventes fortsatte overskud på betalingsbalancen i hele prognoseperioden. I år skønnes overskuddet at blive ca. 40 mia. kr., svarende til 2¼ pct. af BNP. Ses kun på varehandlen, er der et negativt – og fortsat faldende – bidrag til udviklingen i betalingsbalancen i hele prognoseperioden. Omvendt er der et stort positivt bidrag fra handel med tjenester – især søtransport.

## **... ikke mindst pga. søtransport**

## **Store overskud på den offentlige saldo**

De offentlige finanser udviste et historisk stort overskud i 2005, og på baggrund af den høje beskæftigelse og den høje private forbrugsvækst ventes der også store offentlige overskud de kommende år. I hele prognoseperioden skønnes overskuddet på den offentlige saldo således at blive over 3 pct. af BNP, hvilket vurderes at være noget over det strukturelle niveau. Som følge af de betydelige overskud vil den offentlige bruttogæld være reduceret til mindre end 20 pct. af BNP i 2009.

## **Ændringer i konjunkturvurderingen**

Konjunkturvurderingen er baseret på Det Økonomiske Råds Sekretariats makroøkonometriske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til 2. kvartal 2006, mens flere indikatorer rækker ind i andet halvår.

### **Overgang til kædeindeks vanskeliggør sammenligning**

I forhold til tidligere prognoser er prognosens mængdeudviklinger opgjort i kædeindeks frem for i faste priser, hvilket der redegøres for senere i afsnittet. Dette betyder, at tabel I.2, der sammenligner skønnene i nærværende og forrige prognose, er i faste priser for forårets prognose og i kædeindeks for efterårets prognose. Dette vanskeliggør en direkte sammenligning, og i den følgende gennemgang er der derfor lagt vægt på hovedlinjerne i udviklingen.

### **Ny SMEC-version i kædeindeks**

Som følge af overgangen til kædeindeks er SMEC blevet respecificeret og reestimeret på nye data, jf. sidst i afsnittet.

### **Ventilerne virker ...**

I forrige prognose blev det vurderet, at det høje efterspørgselspres ikke ville føre til en overophedning. Baggrunden var, at en række "ventiler" ville være i stand til at tage noget af trykket af økonomien. Det drejer sig især om en øget importkvote og en stigning i arbejdsudbuddet, og at lønningerne trods det pressede arbejdsmarked kun ville stige relativt lidt. Indtil videre ser det ud til, at ventilerne virker, idet importkvoten er steget markant, og arbejdsudbuddet også er steget en smule. Samtidig har lønstigningerne været begrænsede, og faldet i ledigheden er fortsat. Niveauet for ledigheden er dermed allerede under forårets prognose. Det vurderes stadig som mest sandsynligt, at der er udsigt til en "blød" landing. Det fortsatte fald i ledigheden kombineret med en ekspansiv finanspolitik skønnes dog at have øget risikoen for, at den høje vækst fører til en overophedning og markant højere lønstigninger – med en efterfølgende lang periode med væsentligt højere ledighed til følge.

### **... men øget risiko for overophedning**

Tabel I.2

Skøn for dansk økonomi, forår 2006 og efterår 2006

	Forår 2006				Efterår 2006			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	3,1	2,8	2,6	-	4,5	3,1	2,4	2,3
Offentligt forbrug	1,4	0,7	0,7	-	0,7	1,3	1,1	1,1
Offentlige investeringer	2,0	2,0	2,0	-	2,0	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	7,9	4,8	4,5	-	9,6	4,8	2,5	1,7
Erhvervsinvesteringer	9,9	6,0	4,5	-	13,8	4,3	2,5	2,4
Lagerændringer	0,1	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Indl. efterspørgsel i alt	4,1	2,8	2,5	-	5,0	2,9	2,1	2,0
Vareeksport	7,4	3,8	3,3	-	9,3	4,2	3,7	3,4
Tjenesteeksport	3,6	2,9	2,7	-	17,0	5,2	3,2	3,6
Efterspørgsel i alt	4,8	3,1	2,7	-	7,3	3,5	2,6	2,5
Vareimport	11,7	6,3	5,4	-	18,6	6,8	4,7	4,3
Tjenesteimport	4,0	3,1	2,8	-	12,0	4,9	3,8	3,8
Bruttonationalprodukt	2,7	1,9	1,7	-	3,3	2,1	1,6	1,6
BVT i private byerhverv	3,7	2,5	2,2	-	4,1	2,4	1,9	1,7
	----- Ændring i 1.000 personer -----							
Arbejdsstyrke	8	3	0	-	8	2	0	-2
Privat beskæftigelse	32	4	-3	-	41	10	-6	-7
Offentlig beskæftigelse	2	2	2	-	0	3	3	3
	----- 1.000 personer -----							
Ledighed	131	128	129	-	125	114	117	119
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	2,2	2,1	1,9	-	2,3	1,8	2,1	2,2
Eksportpriser	3,8	1,6	1,4	-	2,1	1,2	1,4	1,5
Importpriser	4,5	1,2	1,1	-	2,7	1,0	1,0	1,1
Timelønomkostninger	3,8	4,1	4,3	-	3,3	4,3	4,6	4,5
Realvækst i aftagerlande	2,7	2,6	2,4	-	3,1	2,7	2,5	2,5
10-årig obligationsrente	4,1	4,6	4,9	-	3,9	4,1	4,5	4,8
Timeprod. i priv. byerhvv.	2,3	2,3	2,2	-	2,1	2,0	2,0	2,0
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	24	14	5	-	40	28	26	26
Offentlig saldo	44	42	38	-	58	58	60	58

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

### **Stærkere efterspørgsel i første halvår**

I første halvår af 2006 var efterspørgslen endnu stærkere end forudsat i forrige prognose. Dette gælder både det private forbrug, eksporten og investeringerne. Som følge heraf er skønnet for efterspørgselsvæksten i indeværende år opjusteret markant, mens ændringerne de følgende år er begrænsede. Som følge af en næsten lige så stor opjustering af stigningen i importen er skønnet for BNP-væksten kun oprevideret med ca. ½ pct.point.

### **Opjustering af væksten i det private forbrug**

Ikke mindst stigningen i det private forbrug var i første halvår af 2006 større end forudsat i forrige prognose. På baggrund heraf – og givet den fortsatte stigning i såvel beskæftigelse som kontantpris på boliger – opjusteres skønnet for væksten i det private forbrug med ca. 1½ pct.point i indeværende år. Det er især væksten i forbrug ekskl. biler, der opjusteres.

### **Fremgang i Danmarks aftagerlande**

Udviklingen i eksporten har også overrasket positivt i første halvår. For 2006 som helhed er væksten i vareeksporten derfor opjusteret med ca. 1½ pct.point. Dette skyldes bl.a. en opjustering af væksten i Danmarks aftagerlande, primært baseret på en mere positiv udvikling i Tyskland, Sverige og Storbritannien.

### **Kraftigt løft i eksport og import af tjenester**

Både eksport og import af tjenester har i første halvår været væsentligt højere end forudsat i forrige prognose, delvist som følge af A.P. Møller - Mærsk's overtagelse af rederiet P.O. Nedlloyd. Derfor er der foretaget en markant opjustering af både eksport og import af tjenester.

### **Opjustering af vareimportvæksten**

Den højere vækst i den samlede efterspørgsel har bidraget til, at væksten i vareimporten i første halvår af 2006 har været større end forventet i forårets prognose, og væksten i vareimporten opjusteres derfor i år med hele 7 pct.point.

### **Nedjustering af import- og eksportprisstigning**

Både import- og eksportpriserne er nedjusteret i 2006 i forhold til forrige prognose. Dette bunder stort set udelukkende i en nedjustering af priserne på import og eksport af tjenester, hvor udviklingen i det første halve år af 2006 har været markant anderledes end forudsat i forårets prognose.



## **Opjustering af betalingsbalancen**

Danmarks Statistik har oprevideret overskuddet på betalingsbalancen i 2005. Opjusteringen af skønnet i prognoseperioden skyldes desuden opjusteringen af handlen med tjenester.

## **Fortsat stigning i kontantprisen**

Kontantprisen er fortsat med at stige, og på denne baggrund opjusteres væksten i kontantprisen i 2006 med ca. 5 pct.point, og som følge af udviklingen igennem 2006 opjusteres også væksten i 2007. I forrige prognose blev det antaget, at den reale kontantpris på boliger ville stige trendmæssigt, dvs. med ca. 1 pct. om året. Fremadrettet fastholdes den tekniske forudsætning om en trendmæssig realvækst i kontantprisen på ca. 1 pct. om året.

## **Byggeriet tiltrækker udenlandsk arbejdskraft**

Det er lykkedes for byggeriet at øge beskæftigelsen – blandt andet ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. Derved har det været muligt at tilfredsstille en større del af efterspørgslen, og både erhvervenes investeringer i bygninger og anlæg og især boliginvesteringerne er steget mere end forventet i første halvår. For året som helhed er stigningen i boliginvesteringerne opjusteret med ca. 1½ pct.point.

## **Større ledighedsfald og opjustering af BVT-væksten**

Ledigheden er faldet mere end ventet, og niveauet for ledigheden er dermed nu lavere end forudsat i foråret. Som følge heraf er skønnet for ledigheden nedjusteret. Det vurderes, at ledighedsniveauet i 2006 vil være mere end 5.000 personer lavere og de følgende år godt 10.000 personer lavere end i forårsprognosen. Det større fald i ledigheden gør, at det vurderes, at der er plads til en lidt større fremgang i beskæftigelsen. Dermed er der også mulighed for en lidt større stigning i den danske produktion, og BVT i de private byerhverv er således opjusteret med knap ½ pct.point i 2006, mens væksten i de følgende år er stort set uændret.

## **Kædeindeks og ny version af SMEC**

### **Kædeindeks**

Som nævnt er mængdeudviklingen i denne prognose opgjort i kædeindeks frem for i faste priser. I boks I.1 er nogle af egenskaberne ved de to typer opgørelser beskrevet.

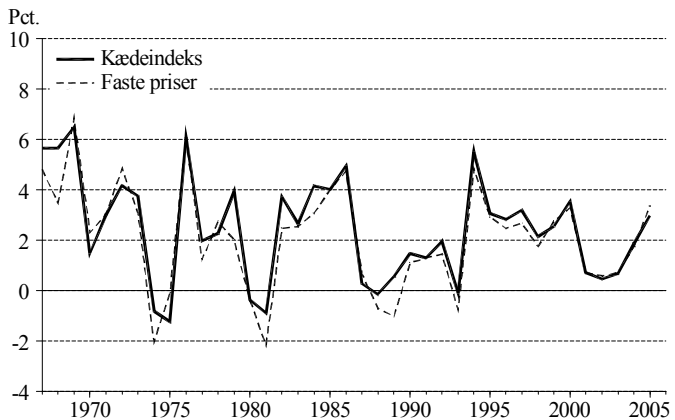
**Overordnet set  
samme  
vækstbillede ...**

Set over et længere perspektiv er det overordnede billede for udviklingen i dansk økonomi det samme, uanset om væksten opgøres i faste priser eller i kædeindeks. Betragtes udviklingen i BNP, er den gennemsnitlige vækstrate lidt højere med kædeindeks end opgjort i faste priser, jf. figur I.2. For de enkelte BNP-komponenter gælder ligeledes, at realvæksten generelt er lidt højere opgjort med kædeindeks end i faste priser, og dermed er prisstigningerne lidt lavere.

**... men forskelle  
i de enkelte år**

Selvom det overordnede billede er omtrent det samme, kan der det enkelte år være betydelige forskelle, alt efter om væksten opgøres i kædeindeks eller faste priser. Eksempelvis var BNP-væksten i faste priser 0,4 pct.point højere end i kædeindeks i 2005. For nogle af komponenterne var forskellen i vækstrater i 2005 relativt lille, mens forskellen for investeringer og eksport var noget større – hhv. knap 1½ pct.point og ca. ¾ pct.point. Som følge af at væksten i eksporten opgjort i faste priser var højere end i kædeindeks, var også nettoeksportens vækstbidrag højere opgjort i faste priser.

Figur I.2 Real BNP-vækst



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Nationalregnskabet blev revideret i juli 2005, først kun for perioden 1990-2004, men nu er det årlige nationalregnskab ført tilbage til 1966, og det dækker dermed perioden 1966-2005. De officielle tal fra Danmarks Statistik for mængdeudviklingen er kædeindeks, hvor den tidligere var opgjort i faste priser.

I faste priser opgøres et aggregat,  $Q$ , ved at sammenveje mængden af de enkelte delkomponenter,  $q^i$ , med deres priser,  $p^i$ , i basisåret (som er 2000 i det nuværende nationalregnskab). I basisåret (2000) er alle priser normeret til 1, og mængderne er således skaleret til at være lig værdien. Dermed reduceres formlen for mængdeaggregater i faste priser til, at aggregatet,  $Q$ , bestemmes som summen af de enkelte delkomponenter,  $q^i$ :

$$\text{Faste priser: } Q_t^{fp} = \sum_{i=1}^N q_t^i \cdot p_0^i = \sum_{i=1}^N q_t^i \quad (1)$$

Ved beregninger af kædeindeks tages på det mest disaggregerede niveau udgangspunkt i de samme priser og mængder, som ved beregningen i faste priser. Aggregater i kædeindeks opgøres ved at sammenveje de enkelte mængder med sidste års relative priser som vægte (i stedet for med priserne i basisåret):

$$\text{Kædeindeks: } Q_t^{kæde} = \sum_{i=1}^N q_t^i \cdot \alpha_t^i, \text{ hvor } \alpha_t^i = p_{t-1}^i / P_{t-1}^{kæde} \quad (2)$$

I udtrykket for vægtene,  $\alpha^i$ , indgår sidste periodes pris på kædeaggregatet,  $P^{kæde}$ , der opfylder identiteten for værdierne:

$$Q_t^{kæde} \cdot P_t^{kæde} = Q_t^{fp} \cdot P_t^{fp} = \sum_{i=1}^N q_t^i \cdot p_t^i \quad (3)$$

Det følger af formlerne, at hvis der er den samme prisudvikling på alle de underliggende mængder, bliver udviklingen i kædeindeks og faste priser ens. Formlen for aggregering af kædeindeks kan bruges rekursivt, således at man eksempelvis først kan aggregere komponenterne i det private forbrug til samlet forbrug, og derefter aggregere forbrug, investeringer og nettoeksport til BNP.

I basisåret (2000) og året efter (2001) er mængderne opgjort i faste priser hhv. i kædeindeks pr. definition ens (i basisåret er de skaleret til at være lig med værdien, og i året efter anvendes i begge tilfælde priserne i basisåret som vægte).

## **SMEC med kædeindeks**

Som følge af nationalregnskabets overgang til kædeindeks er det valgt at omformulere SMEC's ligningssystem til denne opgørelsesform. Reformuleringen har primært karakter af ændrede definitionsligninger, hvor eksempelvis BNP i mængder ikke længere defineres som summen af forsyningsbalancens komponenter (forbrug, investeringer og nettoeksport), men som kæde-aggregatet af de samme komponenter, jf. boks I.1. Ud over de ændrede definitions-ligninger er SMEC reestimeret på baggrund af de nye data for mængder i kædeindeks (og de tilhørende deflatorer), jf. boks I.2.

Hovedparten af variablerne i Det Økonomiske Råds Sekretariats makroøkonometriske model SMEC er fra nationalregnskabet, f.eks. BNP, erhvervsfordelt BVT, privat forbrug fordelt på forskellige typer, offentligt forbrug, investeringer, import og eksport, der nu er opgjort i kædeindeks, jf. boks I.1. I SMEC anvendes desuden en række andre datakilder – hovedsageligt fra Danmarks Statistik (ADAM's databank mv.), og ikke alle disse datakilder er endnu offentliggjort tilbage i tid. Derfor har det været nødvendigt at tilbageføre nogle af SMEC's variabler med udviklingen i de pågældende variabler før revisionen; eksempelvis findes der ikke en opdeling af vareimporten og -eksporten i kædeindeks. Det er endvidere valgt at fastholde opgørelsen af erhvervsfordelt kapital, investeringer og afskrivninger i faste priser, da der ikke er en simpel dynamisk identitet mellem disse variabler i nationalregnskabets data opgjort i kædeindeks.

I SMEC er de sædvanlige nationalregnskabsidentiteter (f.eks. at reelt BNP dannes ved at summere privat forbrug, offentligt forbrug, investeringer, eksport minus import, og at samlet BVT dannes ved at summere erhvervenes BVT) omformuleret, således at mængderne aggregeres med kædeindeks i stedet for at summeres, jf. formlerne (2) hhv. (1) i boks I.1. Endvidere er modellens stokastiske relationer blevet reestimeret på det nye datagrundlag. Modellens samlede egenskaber er i store træk som tidligere. I afsnit I.7 ses en illustration af de modelberegnedede effekter på beskæftigelsen af ændringer i forskellige finanspolitiske instrumenter, f.eks. offentligt forbrug og skattesatser.

Kernen i modellen er et Input-Output-system, der binder tilgang og anvendelse sammen – både i mængder og priser. I faste priser er summen af tilgang (erhvervenes BVT, import og afgifter) lig summen af anvendelser (forbrug, investeringer og eksport), mens det i kædeindeks er aggregatet af tilgangene, der er lig med aggregatet af anvendelserne. Det er i den nye version af SMEC valgt at anvende samme grundlæggende opbygning af I-O-systemet som tidligere (hvor mængderne var opgjort i faste priser), men med nye I-O-koefficienter beregnet ud fra mængder i kædeindeks. Det anvendte I-O-system er en approksimation til den faktiske sammenhæng mellem tilgang og anvendelse i kædeindeks. I praksis er der imidlertid ikke store afvigelser i årene omkring basisåret (2000). Både i data og i modellen gælder fortsat, at værdien af tilgang og anvendelse er ens.

## I.2 International baggrund

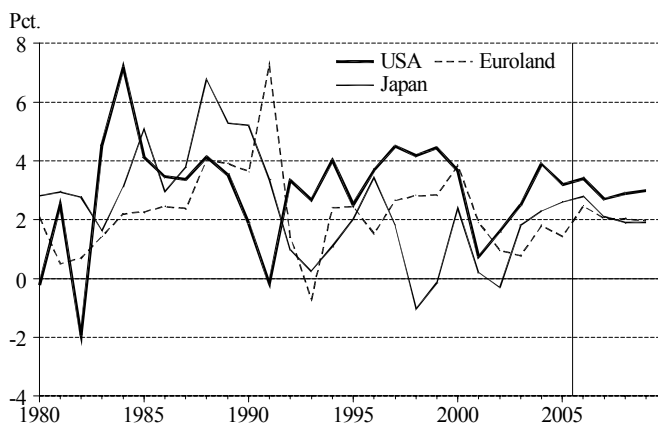
### Fremgang i verdensøkonomien i 2006

Verdensøkonomien er i fremgang i 2006 primært som følge af en relativ høj vækst i Europa. Tyskland befinder sig i et mildt opsving, og der er stadig fremdrift i de skandinaviske økonomier. Samtidig har USA haft høj vækst i første kvartal, men i takt med bl.a. en udfladning af boligpriserne er væksten i USA aftaget i de efterfølgende kvartaler. BNP-væksten i Danmarks aftagerlande ventes i 2006 at blive godt 3 pct. mod 2,5 pct. i 2005, jf. figur I.3.

### Væksten vil aftage

I den nærmeste tid ventes væksten i den globale økonomi dog at aftage en smule, bl.a. grundet afmatningen i den amerikanske økonomi i de seneste kvartaler.

Figur I.3 Vækst i USA, Euroland og Japan

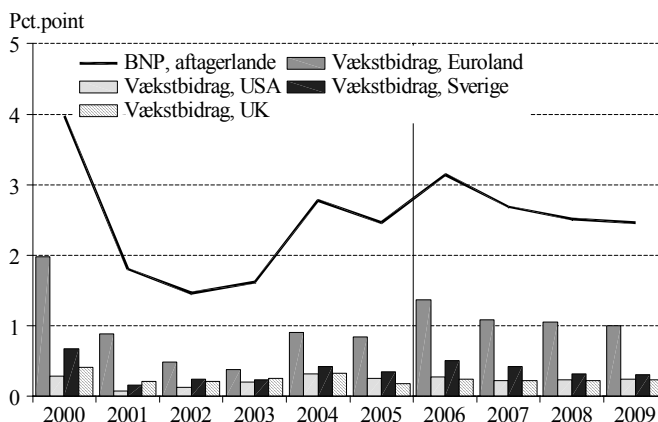


Kilde: Bilagstabel I.1.

### Høj vækst i de europæiske aftagerlande

Landene i euroområdet, herunder især Tyskland, aftager langt størstedelen af dansk eksport. I de kommende år er det fortsat Euroland, som primært vil bidrage til den danske eksportmarkedsvækst, givet forventninger om relativt høje vækstrater i euroområdet og den aftagende vækstrate i amerikansk økonomi. Vækstbidragene fra nogle af Danmarks væsentligste aftagerlande kan ses af figur I.4.

Figur I.4 Vækst i Danmarks aftagerlande



Kilde: Bilagstabel I.1.

### Aftagende vækst i USA

Den amerikanske vækst i 2006 ventes at blive knap 3½ pct., hvilket er i samme størrelsesorden som i 2005. Væksten gennem året er dog aftaget, og i de kommende år ventes en lidt lavere vækstrate.

### Boligmarkedet stagneret

Nedgangen i den amerikanske vækst skal bl.a. ses i sammenhæng med, at priserne på boligmarkedet er stagneret. Boligmarkedet har bidraget væsentligt til et øget forbrug via billige lånemuligheder i friværdierne og store boligformuer. Et væsentligt vækstbidrag falder dermed væk, når boligpriserne ikke længere stiger, og derfor ventes udviklingen på boligmarkedet at bidrage til at trække væksten ned.

### Stigende kerneinflation

Den amerikanske arbejdsløshed er faldet til 4,4 pct. af arbejdsstyrken i oktober måned. Lønpresset har været moderat under opsvinget, men alligevel er både inflation og kerneinflation steget. Kerneinflationen, dvs. stigningen i forbrugerpriserne ekskl. energi og fødevarer, er vokset til 2,9 pct. i september måned, hvilket er markant højere end tidligere.

### Feds dilemma

Stigningen i kerneinflationen har dog endnu ikke udmøntet sig i væsentligt højere renter, og i den seneste tid har Federal Reserve (Fed) valgt at fastholde renten på 5,25 pct. Fed står i et dilemma mellem stigende inflation og aftagende

vækst, men det vurderes dog, at en rentenedsættelse for at stimulere væksten er mere sandsynlig end en renteforhøjelse, bl.a. fordi det seneste fald i olieprisen vil dæmpe inflationen.

### **Høj vækst i Euroland**

I Euroland har økonomien det bedre end det har været tilfældet de seneste år. 2006 ser ud til at blive det bedste vækstår siden 2000, hvilket især skyldes fremgangen i den tyske økonomi, men også i Frankrig er det overordnede billede positivt. Opsvinget i euroområdet vil formentlig fortsætte resten af året, men det vil sandsynligvis aftage en smule i 2007. I prognoseperioden ventes euroområdet at opnå en vækstrate i omegnen af 2 pct., som vurderes at være trendvæksten for området.

### **Tysk økonomi godt på vej**

En vigtig drivkraft i euroområdet er Tyskland, som længe har befundet sig i en lavkonjunktur, der nu ser ud til at være bragt til ende. Væksten i 2006 ventes at blive ca. 2¼ pct., men formentlig lavere i 2007 grundet et fremrykket privat forbrug pga. momsforhøjelsen i januar 2007.

### **Forbedringer på arbejdsmarkedet**

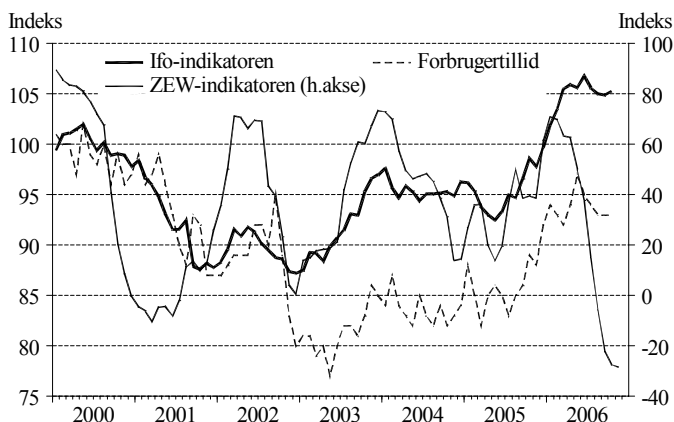
Der er udsigt til forbedringer på arbejdsmarkedet, hvor situationen dog stadig er bekymrende. Arbejdsløsheden i Tyskland var i oktober måned 10,4 pct. korrigeret for sæsonudsving, hvilket er 1,7 pct.point lavere end i starten af 2005, hvor ledigheden var på sit højeste. De seneste tiltag for at mindske ledigheden fokuserer på at reducere arbejdsløsheden for de ældre på arbejdsmarkedet. Initiativet rummer bl.a. en kombinationsløn til ældre, hvor staten giver tilskud til lønnen. Indslusningsløntilskud til arbejdsgivere, der ansætter ældre, og efteruddannelse til ældre beskæftigede betalt af staten er også en del af initiativet.

### **Positive forventninger**

Flere indikatorer giver anledning til positive forventninger til den tyske økonomi. Ifo-indikatoren, som angiver erhvervsledertilliden, ligger således fortsat på et højt niveau, og forbrugertilliden viser tegn på øget forbrugslyst i den tyske befolkning, jf. figur I.5.



Figur 1.5 Tillidsindikatorer i Tyskland



Anm.: Seneste observation for ifo-indikatoren og forbrugertillid er oktober 2006, og seneste observation for ZEW er november 2006.

Kilde: EcoWin.

### Dog ikke blandt investorer

ZEW-indikatoren, som afspejler analytikere og investorers forventninger til den økonomiske udvikling de kommende seks måneder, er imidlertid faldet drastisk inden for de seneste fire måneder, men det skal formentlig ses i lyset af den kommende momsforhøjelse og den deraf følgende forventede afmatning af det private forbrug i 2007.

### Lyse udsigter i det øvrige euroområde

I den resterende del af euroområdet er der også forholdsvis lyse udsigter. I Frankrig er der efter fem års beskeden økonomisk vækst svage tegn på forbedringer. Med en faldende arbejdsløshed og et stadig stærkere boligmarked ser det ud til, at det private forbrug fortsat kan drive væksten. Italien har derimod fortsat lave vækstrater, men beskæftigelsesudviklingen er overvejende positiv. Samtidig er nye liberaliseringsplaner, skatteomlægning og en indsats mod skattesnyd på vej for at modernisere og forbedre den italienske økonomi. For Spanien ser væksten ud til at fortsætte i højt tempo.

### Fortsatte problemer med budgetunderskud

Flere lande i euroområdet kæmper stadig med store budgetunderskud – herunder Tyskland, Frankrig og Italien. Tyskland og Frankrig ventes dog at opfylde kravene i Stabilitets- og Vækstpagten allerede i 2007. Tyskland har haft succes

med at nedbringe underskuddet på statsfinanserne i tilstrækkelig grad til, at EU-kommissionen har fjernet advarslen og truslen om bøde for overtrædelse af Stabilitets- og Vækstpagten. Momsforhøjelsen i 2007 vil yderligere medvirke til at forbedre det tyske budget. Derimod har Italien til gengæld behov for permanente forbedringer af de offentlige finanser for at sænke underskuddet og overholde EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

### **Fortsat gode udsigter for britisk økonomi ...**

Med hensyn til landene uden for euroområdet befinder ikke mindst den britiske økonomi sig stadig i en god periode. Trods en stigende rente er huspriserne igen begyndt at stige, og de store boligformuer er med til at stimulere væksten i det private forbrug. På arbejdsmarkedet skabes der fortsat jobs, men trods det er ledigheden uændret, hvilket bl.a. skyldes, at indvandringen fra nye EU-medlemslande har fået arbejdsstyrken til at vokse.

### **... og i Skandinavien**

Generelt går det også godt i de skandinaviske økonomier. I Norge vokser beskæftigelsen kraftigt, og arbejdsmarkedet er meget stramt. Ledigheden er faldet til 3,9 pct. i 2. kvartal af 2006, og der er begyndende tegn på mangel på arbejdskraft i flere sektorer. Den ledige kapacitet er knap, og produktionen har efterhånden svært ved at følge med efterspørgslen. Den lave ledighed har stimuleret det private forbrug, og den høje vækst i Norge ser ud til at fortsætte lidt endnu, selvom udbudsbegrænsningerne sandsynligvis snart vil lægge en dæmper på væksten. I Sverige går det ligeledes godt, og landet er ikke helt så tæt på kapacitetsgrænsen som Norge. Sverige befinder sig i en højkonjunktur med bredt funderet vækst trukket af såvel indenlandsk efterspørgsel som eksport, og der er umiddelbart ikke tegn på, at den gunstige situation vil ændre sig i den nærmeste fremtid. Sverige har fået en ny borgerlig regering efter mange år med socialdemokratisk styre. Den nye regering har planer om skattelettelse, som primært skal komme personer med lav- og mellemindkomster til gode. Skattelettelserne vil bl.a. tage form af jobfradrag og en aftrapning af formue- og ejendomsskatten, jf. boks I.3. Skattelettelserne vil øge det private forbrug, hvorfor det bl.a. derfor forventes, at væksten også i 2007 vil blive høj.

Den nytiltrådte borgerlige regering i Sverige har fremlagt et budgetforslag, som rummer en række tiltag, der hovedsageligt vedrører skatteområdet og arbejdsmarkedet. Den svenske regering har vurderet, at der er råderum i økonomien og ledige ressourcer på arbejdsmarkedet til en lempelig finanspolitik. Således vil der i 2007 blive gennemført en betydelig – delvis ufinansieret – lettelse af indkomstskatten. Skattelettelsen vil ske i form af et jobfradrag, der vil reducere skatteindtægterne med omkring 40 milliarder svenske kroner. I det efterfølgende år vil jobfradraget muligvis blive øget, alt efter om økonomien kan holde til det. Jobfradraget vil primært gøre det mere attraktivt for personer med lav- og mellemindkomster at komme i arbejde. Derudover sænkes formueskatten fra 1,5 pct. til 0,75 pct. i 2007, og planen er, at formueskatten helt skal fjernes efter fire år. Endelig vil ejendomsskatten, som i forvejen ikke betales på nybyggeri, ligeledes blive aftrappet. Ejendomsskatten skal delvis erstattes af en kommunal ejendomsrelateret afgift.

Skattelettelserne vil delvist blive finansieret ved en række ændringer af skattesystemet. Ændringerne indebærer bl.a., at afgiften på snus og tobak øges, og nuværende fradragsrettigheder vil blive fjernet, herunder skattefradraget for medlemskab af fagforening og a-kasse. Derudover planlægger regeringen en række ændringer vedrørende arbejdsløsheds- og sygeforsikring til delvis finansiering af skattelettelserne. Disse ændringer har yderligere til formål at gøre det mere attraktivt at arbejde. Det vil bl.a. ske ved en reduktion af niveauet for højeste dagpenge-sats samt en forkortet dagpengeperiode. A-kassernes egenfinansiering af dagpenge øges, og det planlægges at gøre medlemskab af en a-kasse obligatorisk. For også at styrke efterspørgslen efter arbejdskraft vil arbejdsgiverafgiften blive mindsket. Skattelettelserne er kun delvis finansieret, men selv efter indgrebet forventes det offentlige overskud dog stadig at ligge over 2 pct. af BNP.

Ændringerne på arbejdsmarkedsområdet indebærer endvidere en reform af den svenske arbejdsformidling, så den bedre kan matche arbejdsløse og ledige jobs. Blandt andet skal antallet af personer i aktivering reduceres. Hensigten med ændringerne er at forenkle og effektivisere arbejdsmarkedssystemet og lave et system, der mere målrettet får flere personer ud i ordinært arbejde.

Budgetforslaget ventes at have betydelige positive effekter på den potentielle arbejdsstyrke, beskæftigelse, ledighed, gennemsnitlig arbejdstid samt BNP, men der er endnu intet officielt bud på størrelsen af disse effekter.

## **Høj vækst i Japan**

Det ser ud til, at de relative høje vækstrater har bidt sig fast i den japanske økonomi, og i 2006 når den japanske vækst formentlig op omkring  $2\frac{3}{4}$  pct. Væksten er drevet af det private forbrug og investeringer, og en stigende importvækst underbygger indtrykket af, at der er godt gang i den indenlandske efterspørgsel. Samtidig er der stigninger at spore i boligpriserne efter en lang periode med nedgang på boligmarkedet.

## **Vækstraten bøjer af**

Væksten i 2007 skønnes at blive godt 2 pct. Det ventes således, at den japanske økonomi vil bøje en smule af bl.a. som følge af den aftagende vækst i USA. Samtidig venter finanspolitiske stramninger forude med det formål at nedbringe den offentlige gæld, hvilket kan hæmme væksten.

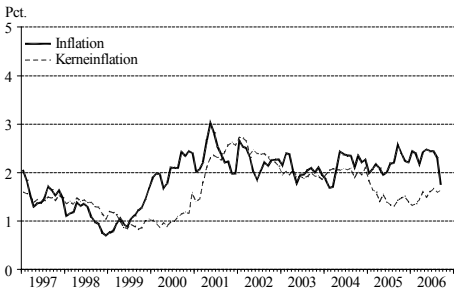
## **Prisstigninger i Japan ...**

Efter mange års lavkonjunktur og deflation er priserne i Japan stigende, og den positive prisstigningstakt synes nu at være et blivende fænomen.

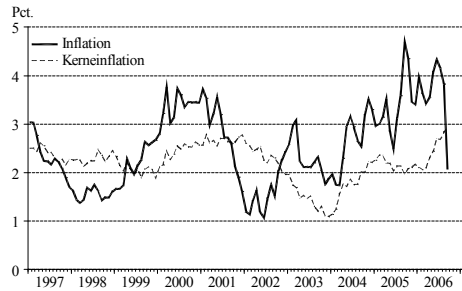
## **... samt i Euroland og USA**

I Euroland har inflationen de seneste to år ligget over 2 pct., hvilket er over ECB's målsætning om at holde inflationen under, men tæt på 2 pct. Når ECB har accepteret en lidt højere inflation, kan det skyldes lavkonjunktoren, som har præget Europa de seneste år. Desuden har kerneinflationen, dvs. inflation ekskl. energi- og fødevarerpriser, ligget lavt, jf. figur I.6a. I USA har inflationen ligget omkring 4 pct. det seneste års tid, jf. figur I.6b. Den amerikanske inflation er dog steget det seneste par år, hvilket bl.a. skyldes stigningen i oliepriserne, men det skal også ses i sammenhæng med den høje vækst og relativt lave ledighed de senere år. I den seneste måned er inflationen dog faldet drastisk, hvilket især skal ses på baggrund af olieprisfaldet siden august.

Figur I.6a Inflation i Euroland



Figur I.6b Inflation i USA



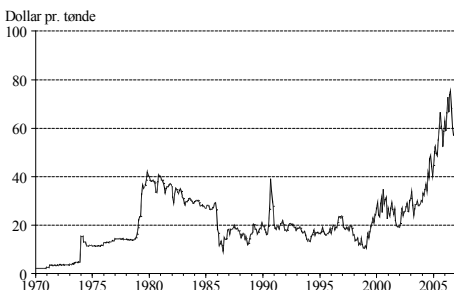
Anm.: Kerneinflation er inflation ekskl. energi- og fødevarerpriser. Kurverne angiver den procentvise stigning i forhold til samme måned året før. Seneste observation er september 2006.

Kilde: EcoWin.

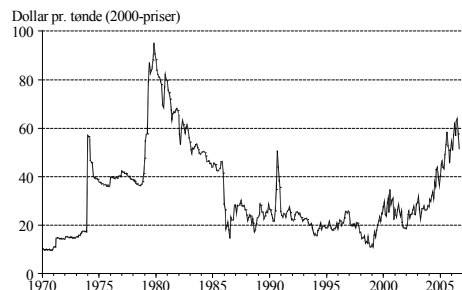
## Olieprisstigninger

Olieprisen svinger meget og har i 2006 befundet sig på et højt niveau, jf. figur I.7. Frem til august 2006 nåede olieprisen kortvarigt op imod 80 dollar pr. tønde, men siden da er olieprisen faldet støt. En del af olieprisstigningerne skyldes en større efterspørgsel fra bl.a. Kina. Den ustabile situation i Mellemøsten bidrager formentlig også til at holde olieprisen oppe pga. usikkerhed om fremtidige leverancer. Olieprisen ligger i dag omkring 60 dollar pr. tønde, og det antages, at dette niveau fortsætter i hele prognoseperioden. Dermed forventes det, at bidraget fra højere oliepriser til inflationen vil falde markant over den kommende tid. Som følge af de høje oliepriser i den forløbne del af 2006 ventes den gennemsnitlige oliepris i 2006 at blive ca. 65 dollar pr. tønde.

Figur I.7a Nominel oliepris



Figur I.7b Real oliepris



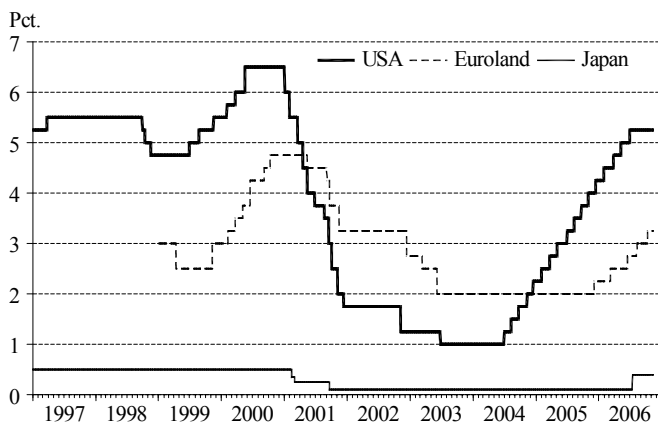
Anm.: Figureerne viser prisen på Brent-olie. Den reale oliepris er olieprisen korrigeret for udviklingen i de amerikanske forbrugerpriser. Seneste observation er oktober 2006.

Kilde: EcoWin.

## Uændret rente i USA

Trods en stigende inflation har Fed ikke hævet renten siden august, da bekymring om den aftagende amerikanske vækst tilsyneladende har vejet tungere. Renten ligger således aktuelt på 5,25 pct., jf. figur I.8, og mange iagttagere forventer en rentenedsættelse i den nærmeste fremtid. Det er dog muligt, at frygt for en fortsat høj inflation vil udsætte en rentenedsættelse.

Figur I.8 Pengepolitiske renter



Anm.: Seneste observation er oktober 2006.

Kilde: EcoWin.

## ECB ventes at hæve renten

ECB har i oktober hævet renten til 3,25 pct., og det forventes, at banken hæver den igen inden årets udgang. Udsigterne for renten i 2007 er noget usikre, hvilket bl.a. skyldes uvisheden omkring, hvordan den tyske økonomi vil reagere på momsforhøjelsen, og hvordan det vil påvirke væksten i Eurolands største økonomi. Dog har faldet i oliepriserne siden midten af august været med til at tage toppen af inflationspresset. Givet usikkerheden ventes det, at ECB i hvert fald i første halvdel af 2007 vil holde renten uændret.

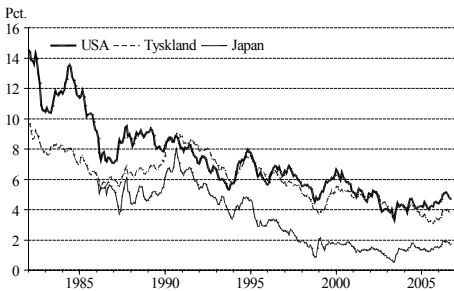
## Lav rente i Japan

I Japan ventes det, at Bank of Japan fortsat vil holde renten lav grundet den meget lave inflation. I takt med at prisstigningerne synes at være blevet et permanent fænomen, vil Bank of Japan dog formentlig langsomt hæve renten fra de nuværende 0,40 pct. til et lidt højere niveau.

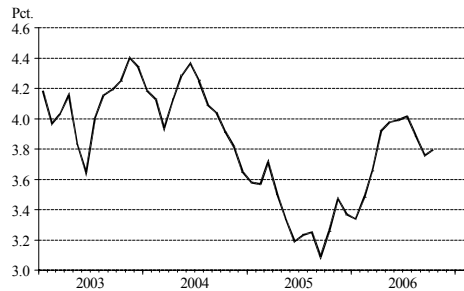
## På sigt stigende lang rente i Euroland

De lange renter har i de seneste år befundet sig på et historisk lavt niveau, jf. figur I.9a. Trods de betydelige stramninger af især den amerikanske pengepolitik er hverken den amerikanske eller den tyske lange rente steget nævneværdigt de seneste år. Den tyske lange rente har således ligget omkring 4 pct. siden 2003, jf. figur I.9b. I 2005 faldt renten i Tyskland imidlertid med næsten 1 pct.point, hvilket indebar et historisk lavt renteniveau. Siden er renten igen steget op imod 4 pct. Stigende korte renter i Europa og Japan, der aktuelt vurderes at ligge på et relativt lavt niveau i forhold til konjunktursituationen, ventes gradvist at føre til stigende lange renter. Det skønnes således, at den lange rente i Tyskland vil stige i løbet af de kommende år til et mere normalt niveau, og det forventes, at den lange rente ved udgangen af prognoseperioden vil være knap 1 pct.point højere end nu.

Figur I.9a 10-årige renter i USA, Japan og Tyskland



Figur I.9b 10-årig rente i Tyskland, 2003-06



Anm.: Seneste observation er oktober 2006.

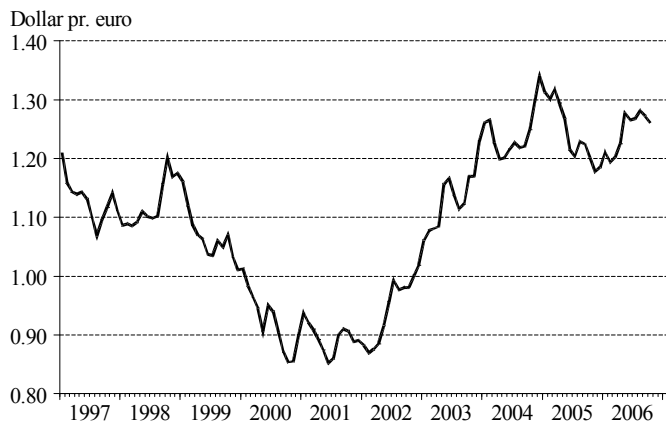
Kilde: EcoWin.

## **Euroen fastholder styrken over for dollaren**

## **Konstante valutakurser i prognoseperioden**

Der er ikke sket markante ændringer i dollarkursen i den seneste tid. Euroen har fastholdt sin styrke over for dollaren, jf. figur I.10, og i Asien har den japanske yen været stort set stabil over for dollaren i 2006. Kina har fastholdt renminbien på et relativt lavt niveau over for dollaren, givetvis for at opretholde den stærke konkurrenceevne, som styrker den kinesiske vækst. Samtlige valutakurser er antaget at være konstante fremadrettet inden for prognoseperioden. På længere sigt kan det dog forventes, at det betydelige amerikanske betalingsbalanceunderskud vil lægge et deprecieringspres på dollaren.

*Figur I.10 Dollarkurs*



Anm.: Seneste observation er oktober 2006.

Kilde: EcoWin.

## **Uholdbart stort underskud på USAs betalingsbalance**

## **Gradvis tilpasning eller brat fald i dollaren**

Det store underskud på den amerikanske betalingsbalance, som i dag er over 6 pct. af BNP, er ikke holdbart i længden. Spørgsmålet er, hvordan dollarkursen skal udvikle sig for at genoprette balancen, og hvilke makroøkonomiske konsekvenser det vil få for USA og resten af verden.

En mulighed er gradvis tilpasning, hvor de globale ubalancer reduceres via en omfordeling af verdensforbruget med aftagende vækst i det amerikanske forbrug og en stigning i forbruget i andre lande samtidig med, at valutakurserne justeres. En anden mulighed er, at investorerne på et tidspunkt vil vurdere, at fundamentet for den nuværende dollar-

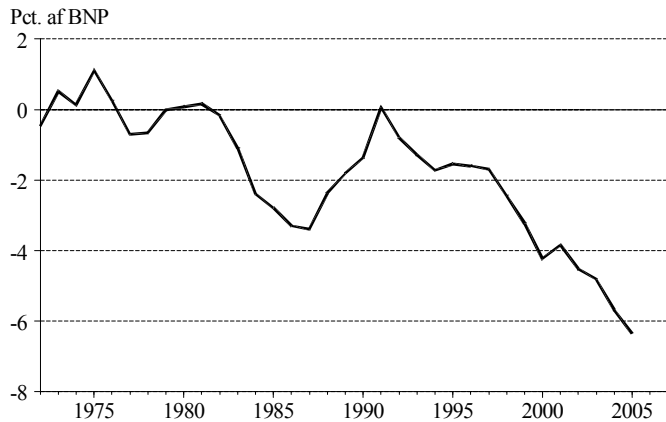


kurs mangler, hvilket kan føre til et brat fald i dollaren. Et relativt stort, pludseligt fald i dollarens værdi over for euroen vil forringe den europæiske konkurrenceevne, hvilket uundgåeligt vil få negative makroøkonomiske effekter. Størrelsen af disse effekter er dog uvis, bl.a. på grund af usikkerheden om hvorvidt de asiatiske centralbanker vil tillade deres valuta at appreciere.

### Også stort underskud i 1980'erne

Historisk set er det ikke et unikt tilfælde med et stort amerikansk betalingsbalanceunderskud. For 20 år siden var underskuddet også betydeligt, om end andelen i forhold til BNP kun var halvt så stort som i dag, jf. figur I.11. Dengang resulterede underskuddet i et drastisk fald i dollaren, men uden at det fik nogen alvorlige makroøkonomiske konsekvenser, jf. Krugman (2006).

Figur I.11 Den amerikanske betalingsbalance



Kilde: EcoWin.

### Underskuddet giver anledning til bekymring

Det nuværende betalingsbalanceunderskud i USA vækker bekymring hos mange. Nogle ser en lighed mellem USA's nuværende situation og andre lande med et stort betalingsbalanceunderskud. Flere udviklingslande har således oplevet et pludseligt stop af kapitaltilstrømning, der forårsagede et fald i valutaen og satte landene betydeligt tilbage. Der er dog ikke klar enighed om risikoen for en dollarkrise i dag.

**Dollaren tilpasses  
for langsomt**

Markedernes forventning til udviklingen i valutakurserne kan aflæses i rentespændet. Det nuværende realrentespænd mellem USA og Europa er beskedent, hvilket indikerer, at markederne kun forventer et relativt lille fald i dollarens værdi. Ifølge Krugman (2006) er det forventede fald i dollarkursen for lille til at sikre, at den amerikanske betalingsbalance og gældsudvikling kan stabiliseres tilstrækkelig hurtigt. Krugman finder det derfor sandsynligt, at markederne på et tidspunkt indser, at der er behov for en hurtigere tilpasning, hvilket kan indebære et brat fald i dollarens værdi, jf. boks I.4.

**Globale ubalancer  
er en risiko for  
verdensøkonomien**

Det amerikanske betalingsbalanceunderskud udgør dermed en potentiel risiko for verdensøkonomien. På kort sigt synes problemet dog at være begrænset, da der tilsyneladende stadig er tilstrækkelig vilje blandt investorerne til at finansiere amerikanernes forbrug. Forsvinder villigheden til at finansiere det amerikanske underskud, kan det få konsekvenser i form af nødvendige tilpasninger i dollaren, amerikanernes forbrug og renteutviklingen, og dermed påvirke verdensøkonomien negativt.

**En anden  
risikofaktor er  
høje og volatile  
oliepriser**

Et andet risikomoment for verdensøkonomien på kort sigt er de høje og volatile oliepriser. Flere faktorer kan spille ind på olieprisens udvikling og trække prisen op ad. Blandt andet vækker Irans atomprogram stadig bekymring hos FN og USA. Situationen i Mellemøsten er anspændt efter konflikten mellem Israel og Hizbollah i Libanon, og sikkerhedsproblemer truer Iraks olieinfrastruktur. I Nigeria er der ligeledes konflikter og sikkerhedsproblemer i den olieproducerende del af landet.

Gennem flere år har underskuddene på den amerikanske betalingsbalance været markante. Sidste år udgjorde underskuddet over 6 pct. af BNP, mens nettogælden befandt sig på et niveau omkring 20 pct. af BNP. Denne udvikling er ikke holdbar, og en genopretning af balancen må bl.a. formodes at gå via en depreciering af den reale dollar. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang dollaren skal deprecere og i hvilket tempo.

Denne problemstilling behandler Krugman (2006), der konkluderer, at den reale dollarkurs på sigt skal falde omtrent 30 pct. for at sikre en holdbar udvikling i handlen mellem USA og dets samhandelspartnere.

Det er imidlertid ikke alene størrelsen på deprecieringen, der er af betydning. Også hastigheden, hvormed den finder sted, er afgørende. Foregår tilpasningen for trægt, svækkes dollar kun begrænset (som i øjeblikket), men så når gælden uholdbare niveauer. Finder tilpasningen sted i et tempo, der sikrer, at gælden holder sig inden for "rimelige niveauer", må valutaen i stedet deprecere i et højere tempo, end det er tilfældet i dag.

Krugman anslår, at en årlig real depreciering på 2-4 pct. formentlig er tilstrækkelig til at sikre en holdbar udvikling i gældskvoten. Imidlertid er der ikke meget, der tilsiger, at de finansielle markeder har indregnet en sådan udvikling, idet rentespændene hertil er for små. Eksempelvis lå realrentespændet over for Japan i august på 1,3 pct.point og over for euroområdet på 0,5 pct.point, jf. tabel A.

*Tabel A Realrenten*

	<b>10-årig rente</b>	<b>Forventet inflation</b>	<b>Realrente</b>
USA	4,9	2,6	2,3
Euroland	4,0	2,2	1,8
Japan	1,8	0,8	1,0

Anm.: Den lange rente og den forventede inflationsrate er angivet for august 2006. Forventet inflationsrate er angivet ved break-even inflationsraten af indeks-obligationer, som er forskellen mellem afkastet på nominelle og indeks-obligationer.

Kilde: EcoWin og ECB monthly Bulletin, september 2006.

I et vist omfang kan realrentespændene opfattes som udtryk for markedets forventede reale depreciering af dollaren. På denne baggrund identificerer Krugman en forskel mellem den aktuelle udvikling, og en udvikling, som han mener, er langsigts holdbar. Følgelig vurderer han, at der er stor sandsynlighed for et scenario, hvor dollarkursen falder brat, fordi de finansielle markeder f.eks. i forbindelse

med et økonomisk eller politisk chok vil indse behovet for en kraftig dollarkurs-tilpasning.

Et brat fald i dollaren kan have betydning for makroøkonomien både i USA og i resten af verden. For Danmark er det især afgørende, hvilken virkning det vil have på Europa. Graden af påvirkningen afhænger af, hvilke handels- og finansielle sammenhænge de enkelte lande har med USA. Tætte handelsforbindelser med USA gør et land mere udsat for ændringer i dollarkursen. Finansielle forbindelser er en anden form for makroøkonomisk gensidig afhængighed. Aktiver i et andet lands valuta vil blive direkte påvirket af ændringer i den pågældende valutakurs. Hvilken effekt, der betyder mest, varierer blandt USAs samhandelspartnere.

Selvom forbindelsen mellem USA, Europa og resten af verden via handel og finansielle markeder er vokset de seneste 20 år, er graden af den globale integration dog stadig begrænset. For Danmarks vedkommende udgør eksporten til USA ca. 8 pct. af den samlede industrieksport, og dermed er den direkte virkning af et dollarfald via handelsforbindelsen begrænset. Til gengæld er Danmark i højere grad eksponeret på formuesiden. Ved en uventet depreciering af dollaren på 20 pct. i forhold til euroen vil Danmark opleve et kapitaltab fra udenlandske direkte investeringer, som vil udgøre 1,5 pct. af BNP. Kapitaltabet fra porteføljeinvesteringer og obligationer vil udgøre hhv. 1,6 pct. og 4,4 pct. af BNP. Kapitaltabet for flere europæiske lande – herunder Frankrig, Tyskland og Finland – vil kun være omkring 1 pct. af BNP, jf. Lane og Milesi-Ferretti (2006).

Effekten på europæisk økonomi af en ændring i den effektive dollarkurs vil bl.a. afhænge af, hvorledes de store asiatiske valutaer udvikler sig. Hvis eksempelvis den kinesiske centralbank fastholder renminbiens værdi over for dollaren, skal eurokursen tage en større del af tilpasningen, og de makroøkonomiske konsekvenser for Europa kan følgelig blive større.

**Andre risici som dog er mindre fremtrædende**

Der er en række andre risikofaktorer, som kan påvirke de relativt gode udsigter for verdensøkonomien, men som dog ikke er helt så markante som de globale ubalancer og høje oliepriser. Tidligere har der været en bekymring om, at en kraftig stigning i de lange renter ville finde sted, men denne risiko synes knap så fremtrædende med udsigt til pengepolitiske lempelser i USA. Det har også været diskuteret, om de høje huspriser i USA, Storbritannien, Australien og mange andre steder i verden kunne udgøre en fare for

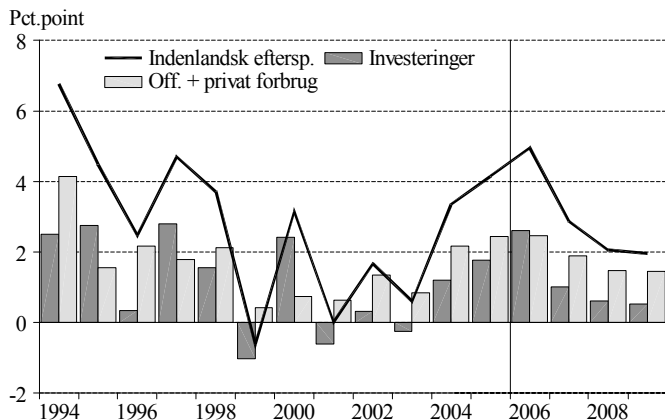
verdensøkonomien, dvs. om boligmarkederne står over for et kollaps. En undersøgelse af Deutsche Bank (2006) tyder dog på, at boligmarkederne næppe udgør en alvorlig risikofaktor. En nedgang på boligmarkederne vil ganske vist påvirke boliginvesteringerne og det private forbrug negativt, men Deutsche Bank vurderer, at det ikke er i en størrelsesorden, som udgør en selvstændig trussel for verdensøkonomien.

### I.3 Indenlandsk efterspørgsel

#### Fortsat kraftig vækst i den indenlandske efterspørgsel

Væksten i den indenlandske efterspørgsel forventes i år at blive omkring 5 pct. Der er dermed udsigt til en endnu højere stigning end i 2005, hvor væksten var godt 4 pct. Ligesom sidste år forventes det private forbrug samt bolig- og maskininvesteringerne at udgøre de klart største drivkræfter bag den høje vækst. I de kommende år skønnes væksten i den indenlandske efterspørgsel at aftage gradvist til omtrent 2 pct. i slutningen af prognoseperioden som følge af en afdæmpning i forbruget og især vigende investeringsvækst, jf. figur I.12 og tabel I.3.

Figur I.12 Bidrag til indenlandsk efterspørgsel



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

Tabel I.3 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets	Mængdestigning				
	priser	Pct.				
	2005	2005	2006	2007	2008	2009
	Mia. kr.	Pct.				
Privat forbrug	754	4,1	4,5	3,1	2,4	2,3
Bilkøb	49	26,6	11,4	2,7	-5,0	-0,3
Andet forbrug	706	2,8	4,0	3,1	2,9	2,5
Offentligt forbrug	402	1,3	0,7	1,3	1,1	1,1
Offentlige investeringer	28	4,4	2,0	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	87	14,2	9,6	4,8	2,5	1,7
Erhvervsinvesteringer	210	8,1	13,8	4,3	2,5	2,4
Maskiner	159	12,5	18,6	4,7	2,8	2,6
Bygninger	51	-4,9	-2,8	2,4	1,6	1,4
Lagerændringer	1	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Indenlandsk efterspørgsel i alt</b>	<b>1.482</b>	<b>4,1</b>	<b>5,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>

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

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

### Væksten i det private forbrug er solid ...

De seneste to år har det private forbrug været fundamentet for den høje vækst i den indenlandske efterspørgsel, og det ser ud til at fortsætte de kommende år. En betydelig vækst i det private forbrug igennem 2005 samt en voldsom stigning i første halvår af 2006 bidrager væsentligt til, at den forventede vækst i år bliver omkring 4½ pct. En række faktorer peger på en solid vækst i forbruget også i det kommende år. For det første er indtrykket fra flere indikatorer generelt positivt. Detailsalget er vokset en smule hen over sommeren, mens forbrugertilliden trods et svagt fald i løbet af året stadig befinder sig på et historisk set meget højt niveau. For det andet er beskæftigelsen fortsat steget i årets første halvår, hvilket medfører forøgede disponible indkomster. Det markante fald i ledigheden kan samtidig have betydet, at usikkerheden omkring husholdningernes fremtidige indkomst er reduceret, hvilket ligeledes kan bidrage til en positiv udvikling i forbruget. Endelig har de seneste års store stigninger i husholdningernes aktie- og boligformuer medført forøgede forbrugsmuligheder.

**... til trods for forventning om fald i bilkøbet de kommende år**

Husholdningernes bilkøb er steget meget kraftigt de seneste år, og da den høje vækst i løbet af 2005 er fortsat i første halvår af 2006, ventes en stigning for året som helhed på omtrent 10 pct. De seneste tal tyder dog på, at bilkøbet er ved at aftage, og det skønnes, at bilkøbet i de kommende år vil aftage langsomt. I et historisk perspektiv vil bilkøbet dog fortsat udgøre en høj andel af det samlede private forbrug i hele prognoseperioden.

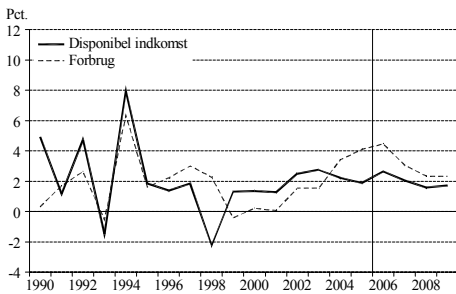
**Forbrugsvækst understøttet af vækst i formuer ...**

De seneste år er forbruget vokset hurtigere end de disponible indkomster, jf. figur I.13a. Dermed er forbrugskvoten forøget, jf. figur I.13b. En del af de seneste års kraftige forbrugsvækst kan således ikke alene forklares ved udviklingen i de disponible indkomster. Forklaringen på den stigende forbrugskvoten skal ikke mindst findes på aktie- og boligmarkedet, hvor store kurs- og prisstigninger har betydet, at formuerne er vokset væsentligt hurtigere end indkomsterne siden 2004. I prognoseperioden forventes formuekvoten ikke at stige yderligere, hvilket bl.a. kan tilskrives de afdæmpede boligprisstigninger, der antages i prognosen.

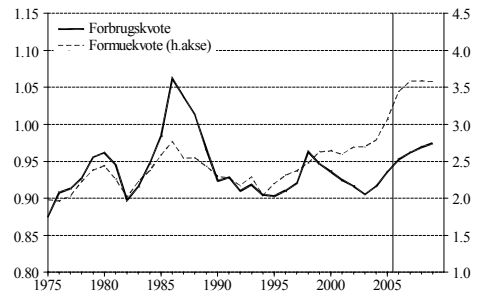
**... men omfanget er usikkert**

Det høje niveau for formuekvoten betyder, at der er potentiale for yderligere vækst i forbrugskvoten de kommende år. Det er dog vanskeligt at forudsæ, i hvilket omfang udviklingen i formuekvoten isoleret set vil bidrage til forbrugsvæksten. I den aktuelle situation er det især de i forvejen velhavende boligejere, der har oplevet store formuestigninger. Det er derfor muligt, at den marginale forbrugstilbøjelighed af øget formue er mindre, end hvis de store formuestigninger havde været bredere geografisk og indkomstmæssigt fordelt. I det omfang boligejerne vurderer, at de seneste års stigninger i aktiekurser og boligpriser ikke er permanente, vil det også gøre dem mere tilbageholdende med at omsætte de seneste formueforøgelser til forbrug. Et andet usikkerhedsmoment er, at der kan være en vis forsinkelse fra en forøgelse af formuen, til denne stigning realiseres i øget forbrug. Længden på denne forsinkelse vil være bestemmende for, i hvilken grad de seneste års høje formuevækst vil udmønte sig i øget forbrug i de kommende år.

Figur I.13a Indkomst og forbrug



Figur I.13b Forbrugs- og formuekvote



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.

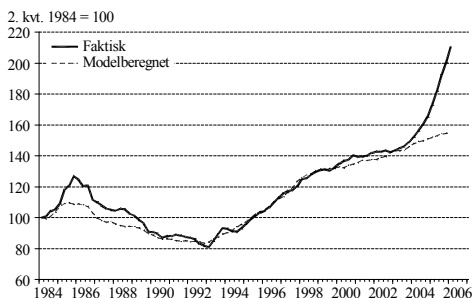
### Forventning om opbremsning i kontantprisens himmelflugt

Den kraftige stigning i kontantprisen på boliger er fortsat i den forløbne del af 2006. Det høje niveau gør fortsatte stigninger i samme størrelsesorden som de seneste år meget usandsynlige. Det er dog vanskeligt at afgøre, hvorvidt niveauet for kontantprisen afviger betydeligt fra en mere langsigtet ligevægt. Der er en række argumenter, der peger i hver sin retning, jf. boks I.5. I prognosen er det derfor antaget, at kontantprisen realt vokser ca. 1 pct. om året svarende til den historiske trend, men som diskuteret i boks I.5 kan hverken højere prisstigninger eller direkte prisfald udelukkes. På grund af den hidtidige udvikling i kontantprisen i år, indebærer antagelsen om en real prisstigning på 1 pct., at den nominelle kontantpris stiger mere end 20 pct. i år, knap 10 pct. næste år og derefter ca. 3 pct. om året.



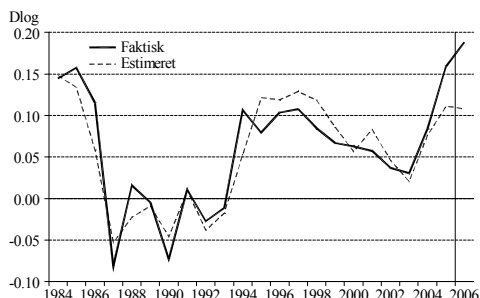
Kontantprisen er realt vokset med omtrent 160 pct. siden lavpunktet i 1993. En analyse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet viser, at indtil 2005 kunne langt hovedparten af denne stigning forklares ved udviklingen i realrente, disponibel indkomst, nye lånetyper, ejendomsbeskatning og antallet af potentielle førstegangskøbere (approsimeret ved antallet af 30-39-årige). Siden 2005 har væksten i kontantprisen imidlertid været klart ude af trit med udviklingen i disse fundamentale størrelser, jf. figur A. Tilsvarende ses af figur B, at den estimerede relation for kontantprisen i SMEC klart har undervurderet stigningen i 2005-06, mens kontantprisen generelt blev overvurderet i perioden 1995-2002.

*Figur A Kvartalsmodel for niveauet for den reale kontantpris*



Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet.

*Figur B Årsmodel for væksten i den reale kontantpris*



Kilde.: Egne beregninger på SMEC.

*Argumenter for fald eller imod fortsat vækst i kontantprisen*

De seneste 1½ års tilsyneladende uforklarlige udvikling i kontantprisen har alt andet lige øget risikoen for, at der er tale om en prisboble på boligmarkedet. Dermed er også risikoen for kommende prisfald forøget. At boligmarkedet virker mindre stabilt end tidligere, understøttes også af nyere analyser fra AERådet, hvor udviklingen i kontantprisen sammenholdes med udviklingen i købsmulighederne, bestemt af indkomst, renteniveau, skatteregler osv., jf. AERådet (2006a).

I denne prognose forventes en mindre forøgelse af den lange rente. Det aktuelle samt forventede renteniveau er naturligvis af stor betydning for boligefterspørgslen, og den forventede rentestigning trækker isoleret set i retning af fald i boligpriserne. I løbet af 2006 er antallet af boliger til salg steget betydeligt, mens antallet af handler er faldet. Alt andet lige må dette forhold betyde en lavere vækst i kontantprisen, end der er set på det seneste. Dette argument underbygges yderligere, hvis de seneste års høje niveau for boliginvesteringerne samt forventningen om fortsat vækst i de kommende år tages med i betragtning.

*Argumenter for fortsat vækst eller imod fald i kontantprisen*

Den voldsomme stigning i kontantprisen i årets første tre kvartaler er sket i kølvandet på flere års kraftig vækst og på trods af en betydelig forhøjelse af den lange rente i starten af året. Denne udvikling vidner om en meget solid bolig efterspørgsel, der understøttes af situationen på arbejdsmarkedet. Det aktuelt meget lave ledighedsniveau kan bevirke, at folk generelt er villige til at bruge en større del af deres disponible indkomst til boligudgifter, idet risikoen for længerevarende ledighed kan forekomme minimal. Det aktuelle udbud af boliger er givet ved den eksisterende boligbeholdning samt tilgangen fra nybyggeri. Det høje niveau for kontantprisen gør det fordelagtigt at bygge nyt, hvilket på længere sigt vil øge udbuddet. Imidlertid lider dele af landet – herunder især hovedstadsområdet – af mangel på ledige byggegrunde, hvilket presser grundprisen op.<sup>1</sup> De høje priser på byggegrunde overvælttes i kontantprisen, hvilket understøtter det høje niveau for kontantprisen.

En del af de samlede boliginvesteringer udgøres af forbedringer af de eksisterende boliger – eksempelvis nye køkkener. Hvis der i statistikkerne ikke tages højde for disse kvalitetsforbedringer i tilstrækkeligt omfang, vil en del af de seneste års høje kontantprisstigninger kunne tilskrives dette forhold. I givet fald vil den seneste udvikling i boligpriserne være overvurderet, mens “mængden” af boliger vil være undervurderet. Dette forhold vil alt andet lige øge sandsynligheden for, at fortsatte prisstigninger er mulige.

Den fortløbende udhuling af den reale boligbeskatning i kraft af skattestoppets nominalprincip vil fortsat trække i retning af yderligere vækst i kontantprisen.

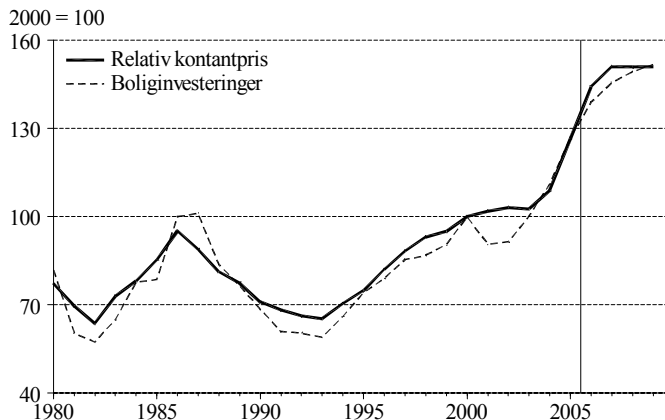
Endelig viser erfaringer fra andre lande, at nominelle fald i huspriserne snarere er undtagelsen end reglen – selv efter perioder med usædvanlige vækstforløb. Eksempelvis gik der i Holland mere end tre år fra, at væksten i huspriserne toppede med en stigning på ca. 20 pct., før stigningstakten ganske kortvarigt var tæt på nul, jf. Deutsche Bank (2006). Den langsomme aftrapning af væksten var endda sammenfaldende med en betydelig afmatning i hollandsk økonomi, jf. *Dansk Økonomi, forår 2006*.

1) Det kan dog bemærkes, at der i hovedstadsområdet bliver bygget en del nye ejerlejligheder. Dette kan medvirke til at forklare, at den meget kraftige prisstigningstakt på ejerlejligheder er aftaget de seneste kvartaler.

## Fortsat vækst i boliginvesteringerne

Det høje niveau for kontantprisen påvirker naturligvis boliginvesteringerne, jf. figur I.14. Jo højere prisen på boliger er, jo mere fordelagtigt er nybyggeri og forbedringer. Med den historiske udvikling i kontantprisen for øje forventes derfor en stigning i boliginvesteringerne på henholdsvis knap 10 pct. i 2006 og knap 5 pct. i 2007. Herefter skønnes væksten at aftage til under 2 pct. i 2009. Der er flere årsager til, at den historiske udvikling i boligpriserne har betydning for boliginvesteringerne også i 2007. For det første er der en naturlig forsinkelse imellem påbegyndelse og færdiggørelse af byggeri. Desuden spiller flaskehalsproblemerne i bygge- og anlægsbranchen en væsentlig rolle. Det pressede arbejdsmarked, særligt i denne branche, gør det vanskeligt at imødekomme efterspørgslen, til trods for at import af arbejdskraft i et vist omfang kan bidrage til at afhjælpe dette problem. Den høje efterspørgsel efter boligbyggeri vil formentlig presse byggeomkostningerne op, men efterspørgslen kan i et vist omfang også slå ud i stigende ordrebeholdninger. Som følge heraf vurderes det, at boliginvesteringerne vil forblive på et højt niveau, selv hvis boligpriserne måtte falde en smule.

Figur I.14 Boliginvesteringer og kontantpris



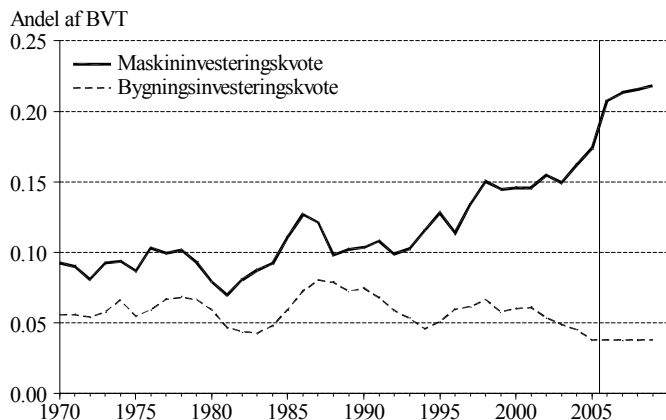
Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

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

## Maskininvesteringer øger produktivitetsvæksten

I 2005 og i den forløbne del af 2006 er maskininvesteringerne steget betydeligt, og som følge heraf er maskininvesteringkvoten vokset kraftigt i perioden, jf. figur I.15. I de kommende år forventes det, at investeringskvoten vil forblive på det høje niveau. Der er flere forhold, der understøtter den høje investeringskvote. Den aktuelt stigende indenlandske efterspørgsel samt den gunstige udvikling i eksporten fordrer stigende produktion. Den meget lave ledighed gør det imidlertid vanskeligt at forøge produktionen ved inddragelse af kvalificeret arbejdskraft. I denne situation kan et skift mod mere kapitalintensive produktionsmetoder bidrage til at øge produktionskapaciteten. På den anden side vil de forventede svagt stigende renter i prognoseperioden alt andet lige gøre investeringer mindre rentable. Der ventes imidlertid ligeledes en øget lønstigningstakt, der kan modvirke denne tendens. Det er således muligt, at kapital trods en rentestigning kan blive en billigere produktionsfaktor i forhold til arbejdskraft, hvilket yderligere vil understøtte det høje niveau for investeringskvoten.

Figur I.15 Maskin- og bygningsinvesteringskvote



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

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

**Konstant bygningsinvesteringskvote**

Bygningsinvesteringskvoten er faldet de seneste år til trods for den generelle fremgang i dansk økonomi, jf. figur I.15. Udviklingen i antallet af byggetilladelser til erhvervsbygninger i indeværende år tilsiger dog isoleret set en stigning i bygningsinvesteringerne, og samtidig er forventningerne i bygge- og anlægssektoren fortsat meget høje. På den baggrund skønnes en tilnærmelsesvis konstant bygningsinvesteringskvote gennem hele prognoseperioden.

**Lagerinvesteringer**

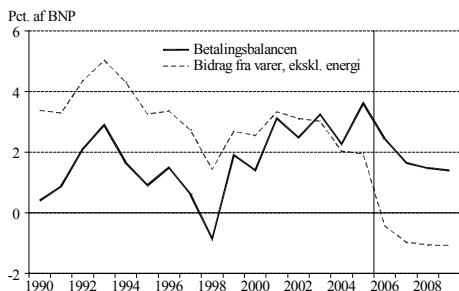
I 2006 skønnes lagerinvesteringerne at være stort set neutrale i forhold til væksten. I prognosen antages det således, at vækstbidraget i år er nul, hvilket også er tilfældet i resten af prognoseperioden.

## I.4 Udenrigshandel og betalingsbalance

**Fortsat store overskud på betalingsbalancen, men det skyldes søtransporten**

Overskuddet på betalingsbalancen har været omkring 3 pct. af BNP de seneste fem år. En stor del af dette overskud skyldes dog søtransport. I prognoseperioden ventes overskuddet at aftage til ca. 1½ pct. af BNP, men hvis der kun ses på bidraget fra handel med varer ekskl. energi, sker der disse år et drastisk fald, jf. figur I.16a. Den betydelige forværring af handelsbalancen skal især ses som et resultat af, at importkvoten er steget meget pga. det usædvanligt høje efterspørgselspres og den knappe indenlandske kapacitet. I løbet af prognoseperioden ventes vareimportkvoten at stige med ca. 10 pct.point, således at vareimporten udgør omtrent 40 pct. af BNP i 2009, jf. figur I.16b, mens den samlede import ventes at udgøre ca. 60 pct. af BNP i 2009 mod knap 50 pct. i 2005.

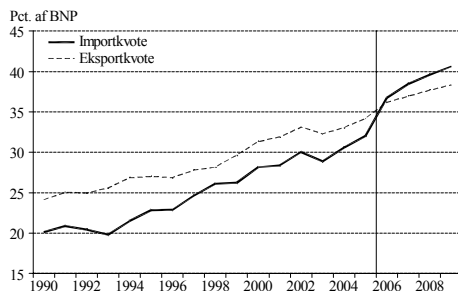
Figur I.16a Betalingsbalancen



Anm.: Betalingsbalancen er opgjort i pct. af BNP i løbende priser. Import- og eksportkvoterne vedrører kun handel med varer og er opgjort i forhold til real BNP.

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

Figur I.16b Udenrigshandelskvoter



### **Voldsom stigning i vareimporten pga. dansk kapacitetspres**

Importen af varer har det første halvår af 2006 ligget godt 20 pct. over niveauet et år tidligere, og for året som helhed ventes ligeledes en stigning på ca. 20 pct., jf. tabel I.4. Dette afspejler kapacitetspresset i dansk økonomi, hvor produktionen ikke er i stand til at stige i takt med den massive efterspørgsel. Også de kommende år skønnes det, at importvæksten vil kompensere for manglende stigning i den danske produktion. Den ventede afdæmpning i efterspørgselsvæksten betyder dog, at væksten i vareimporten aftager til ca. 4½ pct. i slutningen af prognoseperioden.

### **Lave prisstigninger på import bidrager til importvæksten**

Stigningen i vareimporten skyldes ikke kun begrænsninger i den danske produktion, men også den relative prisudvikling. Mens den danske inflation stiger – bl.a. som følge af højere lønstigninger – er der udsigt til fortsat beherskede stigninger i importpriserne.

Tabel I.4 Eksport og import

	Årets	Mængdestigning				Prisstigning			
	priser	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
	Mia. kr.	Pct.				Pct.			
Vareeksport	496	9,3	4,2	3,7	3,4	3,9	1,0	1,3	1,5
heraf industri	337	11,5	4,9	4,6	4,4	1,4	1,5	1,7	1,7
Tjenesteeksport	257	17,0	5,2	3,2	3,6	-1,2	1,6	1,6	1,6
<b>Eksport i alt</b>	<b>754</b>	<b>11,9</b>	<b>4,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>2,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>
Vareimport	457	18,6	6,8	4,7	4,3	3,8	0,7	0,7	0,9
heraf industri	364	20,2	7,1	4,9	4,4	2,5	1,0	1,0	1,0
Tjenesteimport	224	12,0	4,9	3,8	3,8	0,3	1,6	1,6	1,6
<b>Import i alt</b>	<b>681</b>	<b>16,4</b>	<b>6,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>	<b>2,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>

Anm.: Industrieksport er varehandel ekskl. nærings- og nydelsesmidler (landbrug) og energi. Tilsvarende for industriimport.

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

### Fremgang på danske eksportmarkeder

Der er fremgang på de danske eksportmarkeder, jf. boks I.6. Hvor det de seneste år især har været USA, der har drevet væksten, er det nu Europa, der har taget over. Af størst betydning for de danske eksportmuligheder er udviklingen i Tyskland, der aftager ca. 20 pct. af den danske industrieksport, og Sverige, der aftager godt 10 pct. Efter flere års stilstand i Tyskland er der nu endelig tegn på fremgang, og der ventes en vækst på ca. 2¼ pct. i 2006. I Sverige skønnes væksten at blive knap 4 pct. i år. Samlet set er der udsigt til en BNP-vækst i vores aftagerlande på godt 3 pct. i år, hvilket er ca. ½ pct.point højere end i 2005. De kommende år forventes BNP-væksten at aftage til ca. 2½ pct. igen.

### Kraftig eksportvækst i 2005-06

Fremgangen på de danske eksportmarkeder medfører en kraftig stigning i den danske eksport. Den samlede eksport ventes at stige godt 10 pct. i 2006 efter en stigning i 2005 på 8½ pct. Det første halve år af 2006 har eksporten af varer ligget godt 10 pct. over niveauet et år før, og vareeksporten skønnes at stige med ca. 9 pct. for hele året under et. I de efterfølgende år skønnes væksten i vareeksporten dog at blive lavere; i 2007 skyldes dette ikke mindst forventningen om lavere vækst i Tyskland pga. momsforhøjelsen.

Danmarks fem største aftagerlande for eksport er USA, Tyskland, Storbritannien, Sverige og Norge, jf. bilagstabel I.1. De aftager tilsammen omkring 60 pct. af dansk industrieksport. Nedenfor er kort skitseret udviklingen på de vigtigste danske eksportmarkeder.

#### *USA*

I USA skønnes væksten i år at blive knap 3½ pct., hvilket er i samme størrelsesorden som sidste år. Væksten i de seneste kvartaler er dog aftaget, og der ventes vækstrater under trendvækst i den kommende tid. Den aftagende vækst skyldes bl.a. en nedgang på boligmarkedet, hvor priserne er stagneret. Lønpresset har været moderat under de seneste års opsving, men trods dette er både inflationen og kerneinflationen steget. Fed har dog valgt ikke at sætte renten op i den seneste tid af hensyn til den aftagende vækst.

#### *Euroområdet*

Væksten i euroområdet skønnes i år at blive ca. 2½ pct., hvilket gør 2006 til det bedste vækstår siden 2000. Fremgangen skyldes bl.a. den tyske økonomi, som er i bedring, men også i Frankrig ser billedet positivt ud. I lande som Spanien, Irland og Finland er der fortsat fremdrift i økonomierne, mens Italien og Portugal stadig har lave vækstrater. Det overordnede billede af euroområdet er positivt, og det primære bidrag til væksten ventes at komme fra Tyskland, hvor der generelt er lyse udsigter for økonomien.

#### *Tyskland*

Tyskland har længe befundet sig i en lavkonjunktur, som nu endelig ser ud til at være bragt til ende. Væksten i 2006 ventes at blive ca. 2¼ pct. Arbejdsmarkedet er i svag bedring, om end ledigheden stadig befinder sig på et højt niveau. Budgetunderskuddet ser ud til at blive nedbragt i 2006, så det ikke længere er i konflikt med EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Der er optimisme at spore i industrien, hvor erhvervsledertilliden ligger på et højt niveau. Samtidig er forbrugertilliden også generelt høj, hvilket giver forventninger om øget privat forbrug. Momsforhøjelsen i 2007 ventes at fremrykke en del af det private forbrug fra 2007 til 2006, hvilket betyder en lille nedgang i væksten i starten af 2007. Den spirende vækst i Tyskland ventes dog at fortsætte.

*Fortsættes*



*Storbritannien*

I Storbritannien har økonomien det fortsat godt. Væksten i 2006 skønnes at blive ca. 2½ pct., og i de kommende år ventes vækstrater i samme størrelsesorden. Opbremsningen på boligmarkedet ser ud til at være ophørt, og i den senere tid har der været stigninger i huspriserne. De store boligformuer er med til at stimulere væksten i det private forbrug, og på arbejdsmarkedet skabes der fortsat flere jobs.

*Sverige*

Sverige er inde i en periode med relativ høj og bredt funderet vækst. Både erhvervstilliden og forbrugertilliden befinder sig på et generelt højt niveau, og eksporten vokser støt. På arbejdsmarkedet er beskæftigelsen steget, og ledigheden er faldet svagt, men er fortsat på et relativt højt niveau. I september fik Sverige en ny regering, som vil gennemføre reformer med skattelettelser og reformer på arbejdsmarkedet. Skattelettelserne ventes at føre til øget privat forbrug, og der ventes bl.a. derfor også høj vækst i de kommende år.

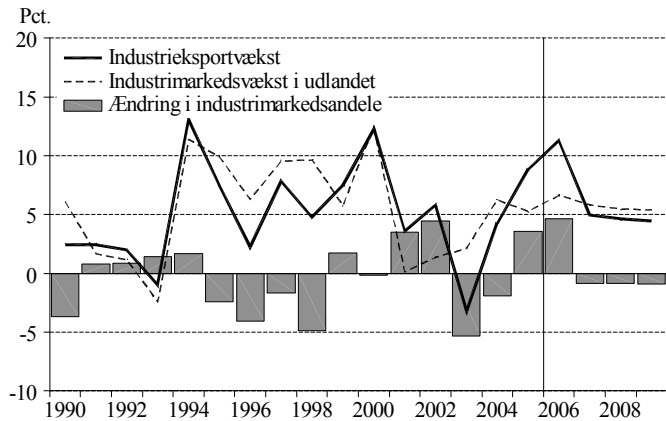
*Norge*

I Norge går det ligeledes godt med økonomien. Norge bevæger sig imidlertid tæt på kapacitetsgrænsen med et stramt arbejdsmarked, hvor nogle sektorer er begyndt at vise tegn på mangel på arbejdskraft. Trods den høje vækst og lave arbejdsløshed er inflationen og lønstigningerne lave, men de forventes dog at stige i den kommende tid. Trods de snærende udbudsbegrænsninger ventes den høje vækst at fortsætte lidt endnu, men der er risiko for overophedning.

**Der vindes  
markedsandele  
på kort sigt**

Det skønnes, at den udenlandske efterspørgsel efter industrivarer ligesom de to seneste år vil stige med godt 5 pct. i hele prognoseperioden. Med en stigning i den danske industrieksport på ca. 11 pct. betyder det, at den danske industri i betydeligt omfang vinder markedsandele i år, ligesom det har været tilfældet sidste år. I takt med tiltagende danske lønstigninger forventes det dog, at industrien vil tabe markedsandele i de efterfølgende år, jf. figur I.17.

Figur I.17 Industrieksport, markedsvækst og markedsandele



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 sammenvejet med udgangspunkt i de givne eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

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

### Høje danske lønomkostninger koster på konkurrenceevnen

De danske lønomkostninger stiger hurtigere end udlandets, hvorfor lønkonkurrenceevnen fortsat forværres, jf. tabel I.5 og figur I.18. De tiltagende danske lønstigningstakter i prognoseperioden betyder en gradvis forøgelse af eksportprisstigningerne. Det ventes dog ikke, at industrien foretager en fuld overvæltning af lønstigningerne på eksportpriserne, da de i så fald risikerer varigt at miste markedsandele i et større omfang. En mulig forklaring på, at det er lykkedes for industrien at vinde markedsandele i 2005-06 på trods af forværringen af lønkonkurrenceevnen, kan være, at de danske produkter i højere omfang er specialiserede "luksusprodukter", eksempelvis med stor vægt på design og markedsføring af produkterne.

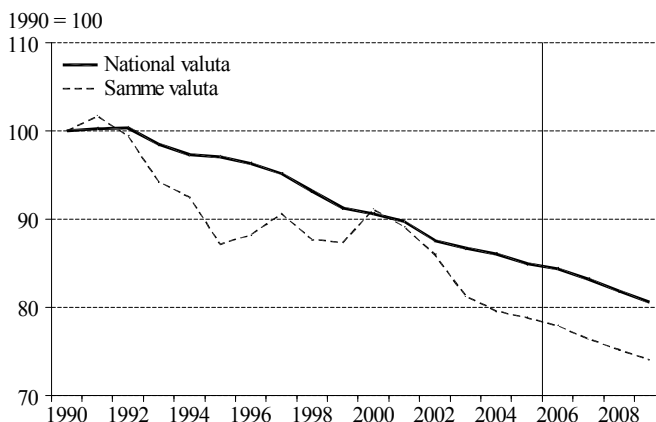
Tabel I.5 Lønkonkurrenceevne

	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger					
udland	2,3	2,6	2,9	2,9	2,9
indland	3,6	3,3	4,3	4,6	4,5
Ændring i relativ løn	-1,3	-0,7	-1,5	-1,7	-1,6
Ændring i effektiv kronekurs	-0,4	0,5	0,5	0,0	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-1,0	-1,2	-2,0	-1,7	-1,6

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.18) bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige fra lønstigninger anvendt andetsteds. De udenlandske lønstigninger i denne tabel kommer fra bilagstabel I.2.

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.18 Lønkonkurrenceevne



Anm.: Se anmærkning og kildeangivelse til tabel I.5.

**Beskedent bidrag fra energi**

I de kommende år ventes kun et beskedent bidrag til betalingsbalancen fra import og eksport af energi. De seneste fem år har overskuddet fra handlen med energi været omtrent ½ pct. af BNP, hvilket bl.a. skyldes den høje oliepris. Dette overskud aftager i de kommende år, da den danske energiefterspørgsel fortsat er stigende, mens der ikke er udsigt til en stigende produktion i Nordsøen.

**Løft i søtransport**

I 2006 er der sket et markant løft i både eksport og import af tjenester – især søtransport. En del af baggrunden for dette er A.P. Møller - Mærskes overtagelse af det britisk-hollandske rederi P.O. Nedlloyd, hvilket har øget containerflåden, jf. boks I.7. I de kommende år ventes en omtrent parallel udvikling i import og eksport af søtransport – både på mængde- og prissiden. Idet størrelsen af eksporten overstiger importen, betyder dette et fortsat positivt og svagt stigende bidrag til betalingsbalancen.

Søfartserhvervet i Danmark repræsenterer ½ pct. af den samlede beskæftigelse og ca. 2 pct. af den samlede værditilvækst.

Søfarten står for en betydelig eksport af søtransportydelse (ca. 125 mia. kr. i 2005), men også en stor import af søtransportydelse (ca. 85 mia. kr. i 2005). Balanceoppustningen af tjenestehandlen skyldes bl.a., at en stor del af aktiviteterne foregår på skibe, der er chartrede i udlandet. Hertil kommer import i form af proviantering og bunkring i fremmede havne og køb af udenlandske tjenesteydelse som f.eks. forsikring. Analyser fra Økonomi- og Erhvervsministeriet viser, at nettobidraget til betalingsbalancen opgjort på denne måde var ca. 26 mia. kr. i 2005. I 2006 ventes bidraget at blive væsentligt reduceret som følge af lavere fragtrater i starten af året (bidraget i årets første tre kvartaler er lidt over 8 mia. kr.). Denne opgørelse tager imidlertid ikke højde for erhvervets import og eksport af skibe samt overførsler af formueindkomst (dividende, udbytte og rente) mellem danske og udenlandske selskaber og privatpersoner.

En række statistiske konventioner betyder, at søfart behandles på en anden måde i udenrigshandels- og nationalregnskabsstatistikken end andre erhverv, men det, der i sidste ende er afgørende for et erhvervs værdi for samfundet, er dets påvirkning af dansk nettonationalindkomst og dermed forbrugsmuligheder. Et aktuelt eksempel kan belyse dette.

A.P. Møller - Mærsk (APMM) købte det britisk-hollandske rederi P.O. Nedlloyd for godt 17 mia. kr. (2,3 mia. euro) i august 2005. I februar 2006 gennemførtes den globale sammenlægning af såvel organisation som rutenetværk. Medio november 2006 er ingen af de skibe, der tidligere tilhørte P.O. Nedlloyd, indregistreret i Danmark. APMM anfører i sit halvårsregnskab for 1. halvår 2006, at købet af P.O. Nedlloyd forventes at øge APMM's omsætning med 45 mia. kr. på årsbasis.

Købet påvirker den danske nettoeksport og dermed BNP. Den danske eksport af søtransport øges, selvom skibene ikke er indregistreret i Danmark, fordi faktureringsadressen afgør, hvilket land eksporten henføres til. Stigningen i nettoeksporten er dog væsentligt lavere end de 45 mia. kr., da både tjeneste- og vareimporten som tidligere nævnt øges.

I nærværende prognose, der er baseret på foreløbige nationalregnskabstal til og med 2. kvartal 2006, er det vurderet, at BNP-vækstbidraget fra øget nettoeksport af tjenester – bl.a. som følge af APMM's køb af P.O. Nedlloyd – er knap 1 pct.point i 2006. I årene derefter antages import og eksport af tjenester at være neutrale i forhold til BNP-væksten.

Påvirkningen af nettoeksporten og dermed BNP ville blive anderledes, hvis de skibe, APMM har overtaget, blev indregistreret i Danmark. Disse ville i givet fald optræde som "import af skibe", der forøger investeringerne og dermed det danske kapitalapparat. Registreringen i sig selv vil ikke påvirke BNP, da import og investeringer forøges ligeligt. Når skibene er en del af dansk kapitalapparat, vil deres aflønning (charterlejen) blive i landet til forskel fra situationen, hvor skibene er registreret i udlandet. Mens selve eksporten af søtransportydelser ikke påvirkes af, om skibene er registreret i Danmark eller ej, så vil importen blive reduceret, hvis skibene er registreret i Danmark. Herved øges nettoeksporten og dermed BNP.

Der vil ikke være den samme direkte effekt på nettoeksport og BNP, hvis APMM i stedet for at købe et rederi, som bliver integreret i den danske virksomhed, opkøber en hvilken som helst anden udenlandsk virksomhed med samme økonomiske nøgletal. Den opkøbte virksomheds import og eksport vil ikke påvirke dansk udenrigshandel (men derimod domicillandets). Ligeledes vil det danske kapitalapparat – og dermed dets aflønning – heller ikke blive påvirket (undtagen i det urealistiske tilfælde, hvor virksomheden fysisk flyttes til landet).

Statistikkonventioner betyder således, at et køb af et udenlandsk rederi påvirker dansk BNP, mens køb af en udenlandsk virksomhed i en anden branche ikke gør. Hvis overskuddet i de to udenlandske virksomheder er identisk, påvirker det imidlertid dansk nettonationalindkomst på den samme måde, da overskuddet i begge tilfælde tilfalder den danske ejer. Ved vurderingen af virkningen på nationalindkomsten bør man dog være opmærksom på, at køb af udenlandske virksomheder skal finansieres. Finansieringen betyder i sidste ende, at Danmarks finansielle fordringer på udlandet reduceres, og faldet i nettorenteindtægterne fra udlandet forbundet hermed vil påvirke nationalindkomsten negativt.

Ovennævnte betragtninger har også relevans for vurderingen af konsekvenserne af, at rederier lokaliseret i Danmark vælger at udflage deres skibe eller flytte hovedsædet til udlandet. Halvdelen af de skibe, som danske rederier opererer, er pt. registreret i Danmark. Hvis skibe udflages, vil eksporten af skibe øges, men dette vil modsvares af negative investeringer, da kapitalapparatet reduceres. Udflagningen i sig selv påvirker dermed ikke BNP. Hvis hovedsædet forbliver i Danmark, vil heller ikke nettonationalindkomsten blive påvirket af, at skibene er registreret i udlandet. Hvis rederierne også flytter deres hovedsæde, må man gå ud fra, at landbaserede aktiviteter i disse erhverv reduceres. Dette påvirker imidlertid ikke dansk nettonationalindkomst, givet ejerne af rederierne forbliver boende i Danmark, og hvis kapital og arbejdskraft knyttet til de landbaserede aktiviteter har alternativ anvendelse med en tilsvarende aflønning.

## Lavere overskud på betalingsbalancen

Der er samlet set udsigt til et fortsat overskud på betalingsbalancen de kommende år, men overskuddet ventes at blive noget lavere end set de seneste år. Dette skyldes hovedsageligt, at importen af varer stiger langt mere end eksporten af varer. Omvendt bidrager renteindtægter til at øge overskuddet, da udlandsgælden i 2005 blev vendt til et nettotilgodehavende, jf. tabel I.6.

Tabel I.6 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	39	0	-12	-15	-18
Tjenestebalance	33	46	50	51	53
Nettorenter	1	10	10	12	14
Øvrige poster	-15	-15	-18	-20	-21
Løbende poster i alt	56	40	28	26	26
Gæld til udlandet, ultimo året	-36	-63	-78	-92	-106
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	3,6	2,4	1,7	1,5	1,4
Gæld til udlandet, ultimo året	-2,3	-3,9	-4,6	-5,2	-5,7

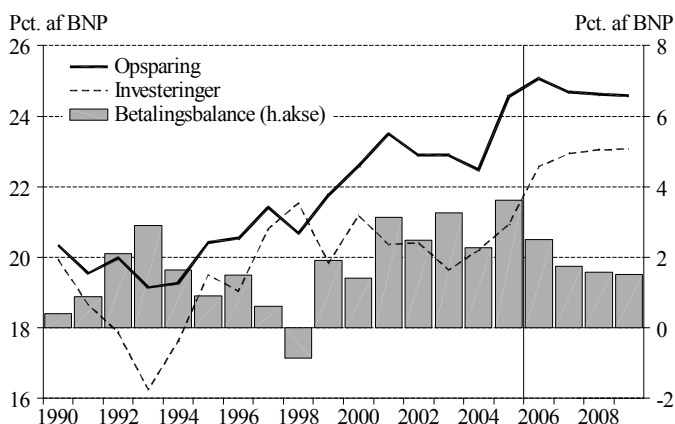
Anm.: I 2005 er overskuddet på betalingsbalancen blevet oprevideret til 56,3 mia. kr. fra 46,3 mia. kr. Oprevisionen er her foretaget som en oprevison af "Øvrige poster".

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

## Stigende investeringskvote

I prognosen forudsættes det, at investeringskvoten i indeværende år fortsætter de seneste to års kraftige stigning, hvorefter den stabiliseres, jf. afsnit I.3. Samtidig ventes det, at en del af de seneste års formuegevinster på boligmarkedet omsættes i lånefinansieret forbrug, således at opsparingskvoten vil udvise et svagt fald. Samlet indebærer dette et faldende overskud på betalingsbalancen, jf. figur I.19.

Figur I.19 Betalingsbalance, investeringer og opsparing



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

## I.5 Beskæftigelse, løn og priser

### Ledigheden er faldet til under 120.000 personer

Den private beskæftigelse er steget med 60.000 personer siden begyndelsen af 2005. Beskæftigelsesstigningen er først og fremmest fremkommet på baggrund af et næsten tilsvarende fald i ledigheden. Arbejdsløsheden er dermed faldet til under 120.000 personer, hvilket vurderes at være mærkbart under det strukturelle niveau – og også under, hvad mange for blot få år siden anså som det lavest mulige niveau for ledigheden. Som følge af den store efterspørgsel efter arbejdskraft skønnes det, at ledigheden i de kommende år stort set kan fastholdes på det nuværende niveau, der anslås at være ca.  $\frac{3}{4}$  pct.point – svarende til ca. 30.000 personer – under det strukturelle niveau.

### Fortsat lille fremgang i beskæftigelsen i 2007

Arbejdsudbuddet er kun steget lidt det seneste par år, og arbejdsstyrken ligger stadig under niveauet fra 2001-02. Trods den lidt skuffende udvikling i arbejdsstyrken indtil nu skønnes det, at de gunstige beskæftigelsesudsigter vil bidrage til at øge arbejdsstyrken. Herved modvirkes et demografisk betinget fald, og det forventes på den baggrund, at arbejdsstyrken er stort set uændret, når prognoseperioden ses under ét. I 2007 ventes dog en lille (konjunkturbetinget) stigning i arbejdsstyrken, hvilket giver basis for en lille



fremgang i beskæftigelsen i 2007. I 2008 og 2009 ventes såvel arbejdsstyrke som beskæftigelse at falde en smule, jf. tabel I.7.

### **Positiv udvikling i beskæftigelsen i alle erhverv i 2005-06**

Beskæftigelsen har udviklet sig gunstigt i alle hovedbrancherne. Beskæftigelsen i de tjenesteydende erhverv har været stærkt stigende især i løbet af 2005. Siden begyndelsen af 2005 er beskæftigelsen i de tjenesteydende erhverv steget mere end 40.000 personer, og det skønnes, at niveauet for beskæftigelsen i serviceerhvervene i 2006 vil være næsten 60.000 personer højere end to år tidligere. Antallet af beskæftigede i bygge- og anlægsbranchen er ligeledes steget, og fremgangen i beskæftigelsen er den største siden midten af 1980'erne. I fremstillingserhvervene har der gennem de seneste tre til fire årtier været en faldende tendens i antallet af beskæftigede. Denne trend er imidlertid blevet brudt i lyset af de gode konjunkturer, herunder den positive udvikling i industrieksporten, sådan at industri-beskæftigelsen har været stort set uændret siden midten af 2005.

### **Kun begrænset stigning i beskæftigelsen fremover**

I de kommende år ventes en fortsat om end afdæmpet vækst i beskæftigelsen i de tjenesteydende erhverv. Det vurderes, at det også vil være muligt for bygge- og anlægsbranchen at øge beskæftigelsen en smule. Derimod forventes det, at den historiske nedadgående trend i industribeskæftigelsen vil blive genoptaget – både i lyset af en forventet afdæmpning af væksten i industrieksporten og under indtryk af de udbuds-begrænsninger, der vil lægge en dæmper på den samlede beskæftigelsesudvikling. Det forventes således, at den samlede beskæftigelse vil kunne stige ca. 10.000 personer i løbet af 2007, hvorefter beskæftigelsen vil flade ud. Da det ikke vurderes, at ledigheden kan falde nævneværdigt fra det nuværende lave niveau, er de eneste muligheder for en fortsat stigning i den private beskæftigelse et større arbejdsudbud eller en reduktion af antallet af offentligt ansatte.

Tabel I.7 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	2005	2005	2006	2007	2008	2009	
	1.000 pers.	----	Ændring i 1.000 personer				----
Arbejdsstyrke	2.877	1	8	2	0	-2	
Beskæftigelse	2.719	20	41	13	-3	-4	
Fremstillingserhverv	290	-5	-1	-6	-8	-6	
Serviceerhverv	1.239	22	36	11	1	-1	
Bygge- og anlægserhverv	198	9	8	6	4	3	
Privat beskæftigelse i øvrigt	175	-3	-2	-1	-3	-3	
Offentligt ansatte	818	-3	0	3	3	3	
Registrerede ledige	157	-19	-33	-11	3	2	
		-----	1.000 pers.				-----
Registrerede ledige		157	125	114	117	119	
Antal aktiverede		62	56	60	60	60	
Efterløn og overgangsydelse <sup>a)</sup>		166	143	150	157	158	
		-----	Pct.				-----
Ledighed		5,5	4,3	4,0	4,1	4,1	

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

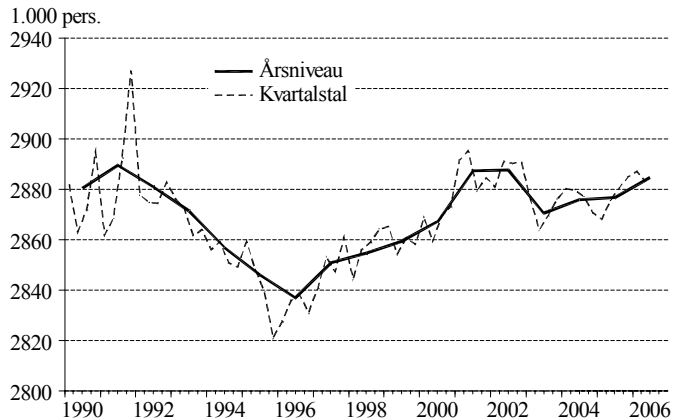
Anm.: Erhvervsopdelingen i SMEC afviger fra opdelingen i nationalregnskabet. I "Privat beskæftigelse i øvrigt" indgår landbrug, energi mv. Fremstillingserhvervene er mindre end i nationalregnskabet; eksempelvis tilhører fødevarerindustrien landbrugserhvervet i SMEC.

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

### Skuffende udvikling i arbejdsstyrken

Udviklingen i arbejdsstyrken har været skuffende set i lyset af den gunstige beskæftigelsesudvikling. Med den seneste revision af nationalregnskabet ligger arbejdsstyrken (opgjort som summen af beskæftigelsen og de registrerede ledige) således fortsat lidt under niveauet i 2001-02, jf. figur I.20.

Figur I.20 Arbejdsstyrken



Anm.: Årstallet for 2006 er en prognose.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

### **Konjunkturerne modvirker demografisk betinget fald**

Det skønnes, at arbejdsstyrken vil stige lidt i 2007 for derefter at være stort set uændret. Udviklingen i arbejdsudbuddet er påvirket af en underliggende tendens til fald, primært som følge af befolkningsudviklingen, jf. tabel I.8, men det ventes, at de gunstige konjunkturer i prognoseperioden vil bidrage til at modvirke denne tendens. Det vurderes, at ledigheden i 2005 lå omkring det strukturelle niveau, og hvis der på denne baggrund tages udgangspunkt i, at arbejdsstyrken ligeledes lå på det strukturelle niveau i 2005, indebærer fremskrivningen til 2009, at den faktiske arbejdsstyrke i prognosens slutår vil være ca. 25.000 personer over det strukturelle niveau.

Tabel I.8 *Befolkning og arbejdsstyrke*

	2005	2006	2007	2008	2009
	1.000	--- Ændring i 1.000 personer ---			
	pers.				
Samlet befolkning	5.419	17	14	14	13
under 15 år	1.013	-3	-5	-7	-9
15 til 64 år	3.591	8	5	1	3
65 år og derover	815	11	15	20	24
<b>Arbejdsstyrken</b>					
Demografisk forløb		-8	-8	-7	-5
Bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.		6	3	0	1
Strukturelt forløb		-2	-5	-7	-4
Konjunktur mv.		9	7	7	2
Det ventede forløb	2.877	7	2	0	-2

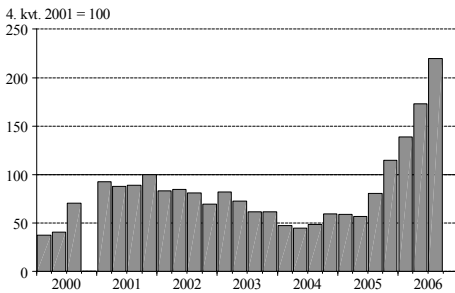
Anm.: "Strukturelt forløb" er beregnet som summen af "demografisk forløb" og "bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.", mens summen af "strukturelt forløb" og "konjunktur mv." danner det ventede forløb. Bidragene til arbejdsstyrken i det demografiske forløb bygger på konstante erhvervsfrekvenser fra 2004. Bidragene til arbejdsstyrken fra tiltag på arbejdsmarkedet indeholder korrektioner for bl.a. efterlønsreform, førtidspensionsreform og ændringer i befolkningens uddannelsesniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM's befolkningsprognose (2006) og egne beregninger.

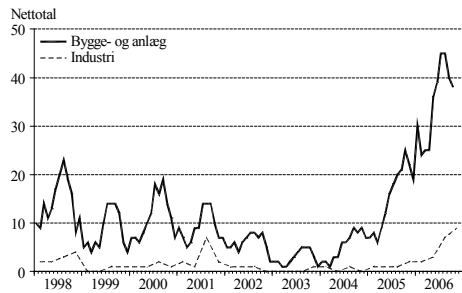
### Lav ledighed og mangel på arbejdskraft

Ledigheden er fortsat med at falde, og manglen på arbejdskraft er vokset kraftigt. De regionale arbejdsmarkedsråd melder således om et stadigt stigende antal flaskehalse, og især inden for bygge- og anlægsbranchen er udviklingen bekymrende, jf. figur I.21a. Arbejdskraftmanglen er også udtalt ifølge Danmarks Statistiks opgørelser. Ifølge Industriens konjunkturbarometer melder omkring 7 pct. af virksomhederne inden for fremstilling om produktionsbegrænsninger som følge af arbejdskraftmangel, mens hele 40 pct. af virksomhederne i bygge- og anlægsbranchen melder om det samme, jf. figur I.21b.

Figur I.21a Flaskehalse i byggeriet



Figur I.21b Mangel på arbejdskraft



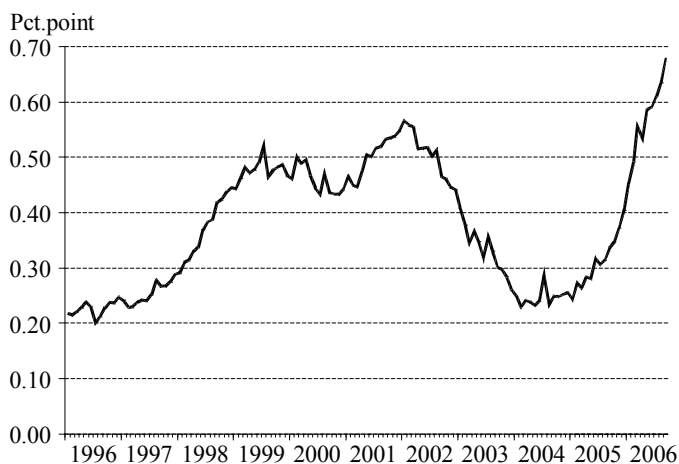
Anm.: Figur I.21a viser antallet af flaskehalse i byggeriet opgjort af de regionale arbejdsmarkedsråd. Antallet af flaskehalse opgøres af arbejdsmarkedsrådene i de enkelte amter. Figuren viser udviklingen i en vægtet sum af flaskehalsene i amterne, hvor vægten er amtets andel af den samlede arbejdsstyrke. Den vægtede sum er herefter normeret til 100 i 4. kvartal 2001. Der findes ikke en opgørelse over flaskehalse i 4. kvartal 2000. Seneste observation er 3. kvartal 2006. Figur I.21b viser Danmarks Statistiks opgørelse af manglen på arbejdskraft i industrien hhv. bygge- og anlægsbranchen. Serierne er ikke sæsonkorrigeret, da sæsonkorrektionen aktuelt vurderes at være mere usikker end sædvanlig. Seneste måned er oktober måned 2006.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, *Arbejdsmarkedsredøgørelse* fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, diverse årgange samt egne beregninger.

### Ledighedens fordeling peger på øget risiko for overophedning

Faldet i ledigheden har betydet, at ledighedsprocenten nu er meget lav i mange a-kasser. Betragtes a-kasserne fordelt på amter, var den sæsonkorrigerede ledighed i september måned 2006 under 4 pct. i 299 a-kasser ud af 450. Til sammenligning var ledigheden i september måned 2005 under 4 pct. i 178 a-kasser. Den tilbageværende ledighed er således nu i større grad koncentreret i a-kasser med lav ledighed, hvilket indebærer, at risikoen for en overophedning er klart stigende. I figur I.22 er vist en indikator, der illustrerer den stigende risiko for overophedning.

Figur I.22 Indikator for risiko for overophedning



Anm.: Figuren viser, hvor meget af ledigheden som ligger under en grænse på 4 pct., når der tages udgangspunkt i den regional- og a-kasse-fordelte ledighed. Indikatoren vil være nul, hvis alle a-kasser i alle områder har en ledighed på over 4 pct. Hvis alle a-kasser i alle områder eksempelvis har en ledighed på 3 pct., vil indikatoren være lig med 1. Den maksimale værdi af indikatoren er 4 (svarende til at ledigheden i alle a-kasser er lig med 0). Den seneste observation er september måned 2006.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

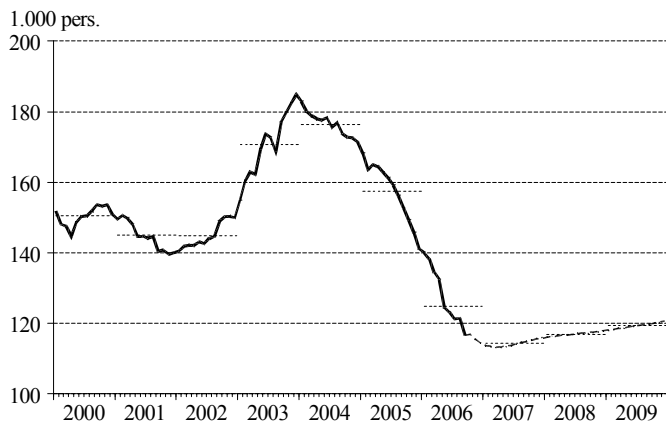
### Fortsat pres nedad på ledigheden ...

Det nuværende ledighedsniveau er mærkbart under det skønnede strukturelle niveau, som med betydelig usikkerhed aktuelt vurderes at være omkring 5 pct. af arbejdsstyrken, svarende til ca. 150.000 personer. Efterspørgslen efter arbejdskraft er åbenlyst til stede, hvilket selvsagt er en forudsætning for yderligere ledighedsfald. Der vurderes som følge heraf at være et fortsat pres nedad på ledigheden. Omlægningen af kommunernes praksis i forbindelse med kategoriseringen i match-grupper kan omvendt indebære, at et antal kontanthjælpsmodtagere tilmeldes AF, hvilket overgangsvist kan medføre et (primært statistisk begrundet) bidrag til stigende ledighed.

**... men ledigheden vurderes ikke at kunne falde nævneværdigt**

Samlet vurderes det, at ledigheden nu er så lav, at den næppe kan falde yderligere i nævneværdigt omfang. Konkret skønnes det, at ledigheden forbliver på det historisk lave niveau omkring 115.000 personer i hele prognoseperioden – med en lille tendens til stigning i takt med, at efterspørgselsvæksten dæmpes, og lønstigningerne tager til i løbet af 2007-09, jf. figur I.23.

*Figur I.23    Udvikling i ledigheden*



Anm.: De vandrette streger angiver årsgennemsnit. Den seneste observation er september måned 2006.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

**Lønstigninger endnu kun steget lidt**

Udviklingen i beskæftigelse og ledighed har endnu kun forårsaget en begrænset forøgelse af lønstigningstakten. Efter en periode med forholdsvis lave lønstigninger tiltog lønstigningstakten dog i andet kvartal 2006. I henhold til det summariske lønindeks fra Danmarks Statistik steg lønnen i industrien i andet kvartal 2006 med 3,2 pct. på årsbasis, mens lønstigningstakten i bygge- og anlægsbranchen steg til 4,1 pct. Lønstigningerne i tredje kvartal var i henhold til Dansk Arbejdsgiverforenings konjunkturstatistik stort set uændrede i forhold til kvartalet før.

**Lønstigninger øges**

Overenskomstforhandlingerne i foråret 2007 vil foregå i en situation med betydeligt pres på arbejdsmarkedet, og det vurderes bl.a. derfor, at lønstigningerne vil øges. Konkret skønnes det, at lønstigningerne næste år tiltager til knap 4½ pct. og yderligere forøges lidt i 2008-09.

**Alvorligt problem, hvis lønstigninger fører til højere forventninger**

Lønstigninger på 4½ pct. er mærkbart højere end det, der er set i de seneste par år, og også mærkbart højere end i vores samhandelslande. Lønstigninger på dette niveau i en kortvarig periode kan ikke i sig selv siges at være problematisk for dansk økonomi. Afgørende er, om de højere lønstigninger i 2007 (og 2008) afføder forventninger om fortsatte stigninger. Hvis forventningerne til lønstigningerne hæves mere permanent, må der nødvendigvis før eller siden ske en korrektion. Det er i så fald sandsynligt, at det er nødvendigt med en mærkbar stigning i ledigheden for at presse den faktiske løn- og prisstigningstakt – og dermed forventningerne – ned igen. En sådan stigning i ledigheden vil ikke nødvendigvis vise sig i de førstkomende år, men forløbet vil føre til en ledighed, der ligger mærkbart over det strukturelle niveau (dvs. mærkbart over 150.000 personer) i en længere årrække. Øges inflationsforventningerne generelt, vil der sandsynligvis også før eller siden opstå et pres på kronkursen, hvilket i praksis vil fremtvinge ensidige renteforhøjelser fra Nationalbankens side.

**Optimistisk antages lønstigninger omkring 4½ pct. i prognoseperioden**

Med udgangspunkt i en relativt optimistisk vurdering af det danske arbejdsmarkeds funktionsmåde, herunder bl.a. den disciplinerende virkning af en meget åben økonomi med høje import- og eksportkvoter, skønnes det, at lønstigningerne forbliver omkring 4½ pct. i 2007-09, jf. tabel I.9. Der er dog betydelig usikkerhed knyttet til denne vurdering, og det er sandsynligt, at der vil blive observeret højere lønstigninger inden for de mest flaskehalsudsatte brancher.



Tabel I.9 Udvikling i lønomkostninger og realløn

	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Pct. -----				
Direkte lønomkostninger	2,7	3,3	4,3	4,6	4,5
Samlede lønomkostninger	2,8	3,4	4,3	4,6	4,5
bidrag fra indirekte lønomkostninger	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Realløn	0,7	1,0	2,4	2,5	2,2
Produktrealløn	3,1	2,5	1,0	1,4	1,2
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,8	2,1	2,0	2,0	2,0

Anm.: Stigningen i de indirekte lønomkostninger i 2005 kan henføres til øgede udgifter til arbejdsskadeforsikring. I 2006 skyldes stigningen i de indirekte omkostninger en stigning i ATP- og AER-betalingerne. Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabets forbrugsdeflator, mens produktreallønnen er defineret som de samlede lønomkostninger divideret med BVT-deflatoren for private byerhverv. Timeproduktiviteten er defineret som BVT divideret med antal arbejdstimer i de private byerhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, *Økonomisk Redegørelse*, august 2006 og egne beregninger.

### Antagelse om produktivitetsstigninger på 2 pct.

Den stærke vækst i efterspørgslen slår sandsynligvis ikke bare ud i en konjunkturbetinget stigning i arbejdsstyrken og højere lønstigninger. Det vurderes også, at den pressede situation fører til en højere produktivitet pr. beskæftiget, enten i form af øget overarbejde eller i form af højere timeproduktivitet. I prognosen er det antaget, at timeproduktiviteten øges relativt meget (mens arbejdstiden antages konstant). Det antages konkret, at timeproduktiviteten i de private byerhverv øges med ca. 2 pct. hvert år. Dette er på niveau med produktivitetsvæksten i 2005, men væsentlig højere end det, der er set de seneste ti år, jf. boks I.8.

### Optimistisk antagelse, men dog argumenter for høj produktivitetsvækst

Antagelsen om en relativ høj produktivitetsstigningstakt indebærer, at den lave produktivitetsvækst siden 1995 delvis opfattes som et forbigående fænomen. Der er flere argumenter for, at produktivitetsvæksten kan opretholde et relativt højt niveau i de kommende år. For det første er maskininvesteringssknoten stigende, hvilket øger mængden af kapital pr. beskæftiget. For det andet kan presset på arbejdsmarkedet bevirke, at det ikke er muligt for virksomhederne at ansætte så mange, som de gerne vil, hvilket betyder, at de ansatte – ligesom i starten af en højkonjunktur

– skal “løbe hurtigere”. Antagelsen om produktivitetsvæksten må dog karakteriseres som relativt optimistisk, og det er oplagt, at hvis antagelsen ikke holder, vil presset på arbejdsmarkedet – og dermed risikoen for overophedning – blive større.

**Lavere produktivitetsvækst i de fleste lande**

Som beskrevet i boks I.8 faldt produktivitetsstigningstakten i Danmark i 1990’erne. Dette er imidlertid ikke et isoleret dansk fænomen. Produktivitetsvæksten har således de senere år været lavere end tidligere i flere lande. Produktivitetsudviklingen i Danmark har dog været mindre gunstig end i f.eks. USA, Storbritannien og de øvrige nordiske lande, jf. tabel I.10. Sammenlignet med en række lande i EU har den danske produktivitetsudvikling været nogenlunde parallel.

*Tabel I.10 Timeproduktivitetsstigninger i Danmark og udvalgte OECD-lande*

	<b>1980-1990</b>	<b>1990-2000</b>	<b>2000-2005</b>
	----- Pct. p.a. -----		
Danmark	2,4	1,9	1,3
USA	1,5	1,7	2,5
Sverige	1,2	2,2	2,4
Finland	2,9	2,8	2,0
Norge	2,4	2,9	2,3
Storbritannien	1,9	2,6	1,8
EU-11 <sup>a)</sup>	2,3	2,1	1,2

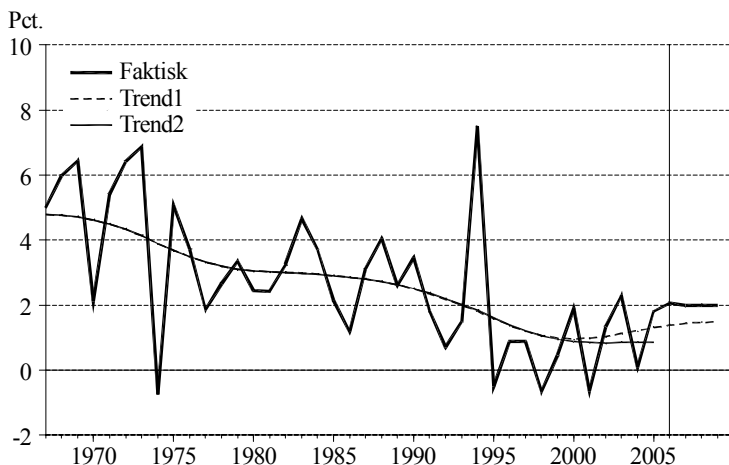
a) EU-11 er det “gamle” EU (EU-15) ekskl. Østrig, Grækenland, Luxembourg og Portugal.

Anm.: Produktiviteten er opgjort som BNP pr. arbejdstime.

Kilde: OECD, [www.oecd.org/statistics/productivity](http://www.oecd.org/statistics/productivity).

Produktivitetsvæksten er meget svingende, bl.a. fordi produktiviteten varierer hen over konjunktoren. Fokuseres på den underliggende tendens, er der klare tegn på, at væksten i timeproduktiviteten har været faldende. De seneste ti år har den trendmæssige produktivitetsvækst således kun været omkring 1 pct. årligt, jf. figur A.

Figur A Timeproduktivet i private byerhverv



Anm.: Produktiviteten er beregnet som BVT divideret med antal arbejdstimer. Trend1 er beregnet på perioden frem til 2009 og er dermed påvirket af antagelsen om relativt høj produktivitetsvækst i fremskrivningen. Trendene er beregnet med et HP-filter ( $\lambda=100$ ).

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

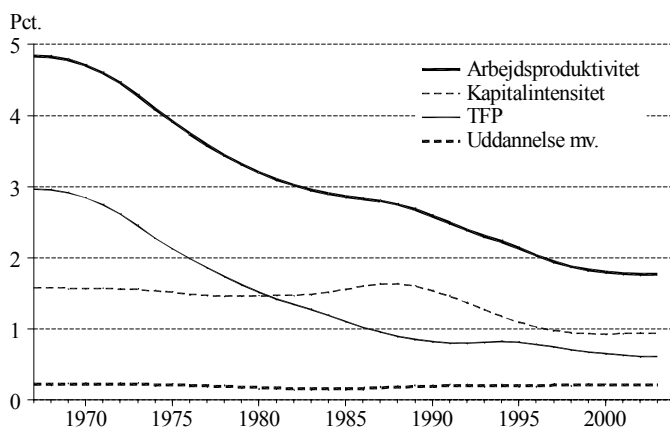
Udviklingen i timeproduktiviteten kan bl.a. blive påvirket af sektorforskydninger, men betragtes udelukkende de tre hovedsektorer – byggeri, industri og tjenesteydende erhverv – må det konstateres, at det trendmæssige fald har været generelt. Faldet i produktivitetsvæksten har dog været størst inden for industrien, og trendproduktivitetsvæksten i industri hhv. tjenesteydende erhverv ligger nu på nogenlunde samme niveau – omkring 1 pct. Produktivitetsvæksten inden for byggeriet har igennem en længere årrække været lige omkring 0 pct.

Det bør i øvrigt bemærkes, at den lavere produktivitetsvækst i 1990'erne ikke ses i nær samme udstrækning, når produktiviteten pr. beskæftiget (i modsætning til pr. time) betragtes. Når produktiviteten pr. beskæftiget har udviklet sig mere tilfredsstillende, hænger det bl.a. sammen med, at den gennemsnitlige arbejdstid er steget svagt i perioden 1990-2005.

I Danmarks Statistik (2005) er foretaget en dekomponering af produktivitetsudviklingen. Tallene er ikke helt sammenlignelige med tallene bag figur A, blandt andet fordi dekomponeringen ikke er baseret på serierne fra det hovedreviderede nationalregnskab. Produktivitetsstigningstakten i Danmarks Statistiks tal er lidt højere end vist i figur A.

Danmarks Statistiks opgørelse viser, at det især er væksten i totalfaktorproduktiviteten (TFP), der er faldet; TFP-væksten er den del af den samlede produktionsvækst, der ikke kan forklares af øget input af arbejdskraft eller kapital. Bidraget fra en øget kapitalintensitet har dog også ligget på et lidt lavere niveau fra midten af 1990'erne, selvom det isolerede bidrag fra øget anvendelse af IT har været stigende. Bidraget fra det stigende uddannelsesniveau har gennem hele den betragtede periode været positivt om end beskedent, jf. figur B.

Figur B Dekomponering af trend i timeproduktivet i private byerhverv



Anm.: Trendene er beregnet med et HP-filter ( $\lambda=100$ ).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

TFP påvirkes af en lang række faktorer, herunder den teknologiske udvikling, men også forbedringer i tilrettelæggelsen af arbejdet og forskydninger af kapital og/eller arbejdskraft mellem erhvervene. Produktivitetsvæksten de senere år kan også være påvirket af den faldende ledighed og stigende arbejdsstyrke. De gunstige konjunkturer og en række arbejdsmarkedspolitiske tiltag har fået flere (marginale grupper) ud på arbejdsmarkedet, hvilket kan have bidraget til at reducere den gennemsnitlige produktivitet.

## Oliepriser påvirker forbrugerpriser

Udviklingen i forbrugerpriserne har været afdæmpet – ikke mindst i lyset af de stigende og høje oliepriser i første halvdel af året. Da olieprisen siden er faldet til et niveau omkring 60 dollar, vil den give et bidrag til lavere vækst i forbrugerpriserne i 2007, forudsat at den forbliver på det nuværende niveau. Herefter ventes de højere lønstigninger at slå igennem på inflationen, jf. tabel I.11. Den højere inflation i 2007 og årene derefter skal også ses i sammenhæng med en forventning om, at virksomhederne på hjemmemarkedet i et vist omfang benytter den stærke efterspørgsel til at hæve profitmarginerne.

## Lønninger og efterspørgselspres kan øge inflationen

Tabel I.11 Ændringer i centrale prisindeks

	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	2,0	2,3	1,8	2,1	2,2
Importpriser	3,0	2,7	1,0	1,0	1,1
Eksportpriser	4,8	2,1	1,2	1,4	1,5
Kontantpris på bolig	17,2	20,7	9,0	2,7	2,9

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

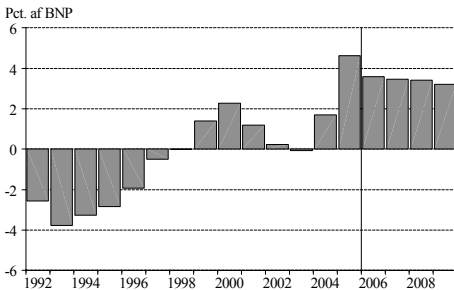
### Historisk stort overskud i 2005 og hurtig gældsnedbringelse

Overskuddet på de offentlige finanser var 72 mia. kr. i 2005, svarende til godt 4½ pct. af BNP, jf. figur I.24a og tabel I.12. Blandt EU-landene var dette årets største overskud. Den fortsat gunstige konjunktursituation i prognoseperioden bidrager stærkt til det offentlige overskud, der skønnes at udgøre over 3 pct. af BNP de kommende år. De store overskud på de offentlige finanser medfører en hurtig nedbringelse af den offentlige gæld, der ventes at udgøre under 20 pct. af BNP i 2009, jf. figur I.24b.

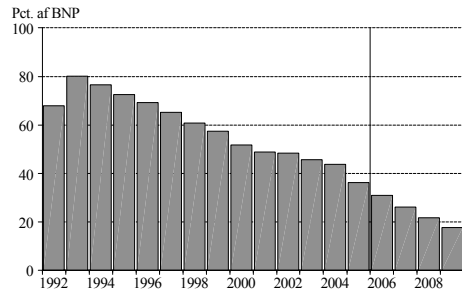
### Stigning i offentligt forbrug på ¾ pct. i 2006

Det skønnes, at det reale offentlige forbrug vil stige godt ¾ pct. i 2006. Ifølge det foreløbige kvartalsvise nationalregnskab har der været et lille fald i det offentlige forbrug i første halvår, men der er tidligere sket en oprevision af væksten i det offentlige forbrug, når opgørelsen efter årets udgang kan baseres på regnskabsoplysninger i stedet for budgettal. På den baggrund er det valgt at lægge en (beskeden) stigning til grund for det første halve år, svarende til den ventede udvikling det sidste halve år af 2006.

Figur I.24a Offentlig saldo



Figur I.24b Offentlig bruttogæld



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

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

Tabel I.12 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2005	2005	2006	2007	2008	2009
	Mia. kr.	-----	Ændring i mia. kr.	-----		
Indirekte skatter	278	19,9	16,7	9,2	10,1	10,8
Direkte skatter	485	45,7	-12,1	18,7	19,5	18,7
heraf personlige skatter	306	14,4	12,7	12,4	12,2	13,4
selskabsskatter	60	14,1	3,0	-1,4	-1,1	0,0
pensionsafkastbeskatning	38	15,2	-32,0	3,5	4,1	1,3
arbejdsmarkedsbidrag	67	2,0	2,4	3,2	3,3	3,3
Andre skatter	20	-0,1	0,4	0,4	0,4	0,6
<b>Indtægter i alt</b>	<b>784</b>	<b>65,5</b>	<b>5,0</b>	<b>28,3</b>	<b>30,0</b>	<b>30,1</b>
Offentligt forbrug	402	13,7	9,0	17,1	18,2	18,6
Indkomstoverførsler	242	3,4	3,6	9,1	9,7	11,6
Offentlige investeringer	28	1,8	1,0	1,2	1,4	1,5
Øvrige udgifter, netto	40	-0,3	4,9	0,7	-0,4	-0,4
<b>Udgifter i alt</b>	<b>712</b>	<b>18,5</b>	<b>18,5</b>	<b>28,1</b>	<b>28,8</b>	<b>31,3</b>
		-----	Mia. kr.	-----		
Saldo	72	72	58	58	60	58
		-----	Pct. af BNP	-----		
Saldo	4,6	4,6	3,6	3,4	3,4	3,2
Offentlig bruttogæld	36,2	36,2	31,0	26,3	21,9	17,8
Skattetryk	50,4	50,4	48,4	48,0	47,7	47,4

Anm.: I 2005 er overskuddet på den offentlige saldo blevet oprevideret til 71,8 mia. kr. fra 61,2 mia. kr. Oprevisionen er her foretaget som en forøgelse af provenuet fra hhv. selskabsskat og pensionsafkastbeskatning på hhv. 4,0 og 6,6 mia. kr.

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.

### Større stigning i 2007

Det vedtagne finanslovsforslag for 2007 peger på en stigning i det offentlige forbrug på godt 1¼ pct. til næste år. Heraf er en del af stigningen øgede udgifter i forbindelse med udmøntningen af globaliseringspuljen.

**Løft i offentlig forbrugsvækst pga. globaliseringspuljen**

Udmøntningen af globaliseringspuljen betyder også et løft i væksten i det offentlige forbrug i de kommende år. I perioden 2007-09 indebærer globaliseringspuljen et løft på ca. ½ pct.point. Samlet skønnes det offentlige forbrug dermed at stige med godt 1 pct. om året i 2008-09.

**Stigende offentlig beskæftigelse**

Væksten i det offentlige forbrug øger behovet for offentligt ansatte til at udføre opgaverne. De seneste år har den ordinære offentlige beskæftigelse været omtrent uændret, men i prognoseperioden ventes en stigning på ca. 3.000 personer om året.

**Offentlige investeringer stiger 2 pct.**

I det første halve år af 2006 er de offentlige investeringer ifølge nationalregnskabet faldet betydeligt, og de offentlige investeringer ligger nu på niveau med 2003. Med baggrund i kommunesammenlægningerne forventes dog højere kommunale anlægsinvesteringer resten af året. I hele prognoseperioden skønnes en real stigning på ca. 2 pct. om året.

**Faldende indkomstoversførsler i 2005-06**

Korrigeret for satsreguleringen faldt de samlede udgifter til indkomstoversførsler i årene 2005-06. Hovedårsagen til dette er et fald i udgifter til dagpenge og kontanthjælp som følge af den faldende ledighed i perioden. I modsat retning trækker dog en stigning i udgifterne til pensioner, som følge af nedsættelsen af folkepensionsalderen. I resten af prognoseperioden skønnes en stigning på godt 1 pct. om året i de samlede udgifter til indkomstoversførsler ud over satsreguleringen.

**Flere folkepensionister**

I løbet af prognoseperioden ventes antallet af folkepensionister at stige med godt 110.000 personer, hvor den største del af stigningen kommer i år som følge af nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år. Antallet af efterlønsmodtagere (inkl. personer på overgangsydelse) skønnes at falde med ca. 10.000 personer i samme periode; et fald på ca. 20.000 fra 2005 til i år kan forklares ved reduktionen i den maksimale efterlønsperiode fra syv til fem år.



### **Store personskatte- og afgiftsindtægter**

Den gunstige konjunktursituation med høj beskæftigelse og høj vækst i det private forbrug medfører også høje offentlige indtægter fra personskatter og afgifter. Omvendt indebærer skattestoppets nominalprincip, at der sker en udhuling af proventuet fra punktafgifter og ejendomsværdiskat.

### **Store udsving i selskabsskat og pensionsafkastskat**

Det er vanskeligt at skønne over indtægterne fra selskabsskat og pensionsafkastskat, da disse bl.a. afhænger af rente- og aktiekursudviklingen. Endvidere er Nordsø-beskatningen en del af selskabsskatten, som dermed afhænger af olieprisen. I 2005 var proventuet fra selskabsskat 60 mia. kr., og det skønnes med betydelig usikkerhed, at proventuet de kommende år vil være i samme størrelsesorden. Proventuet fra pensionsafkastskat har været ekstraordinært højt i årene 2004-05, men givet udviklingen i aktie- og obligationskurser forventes kun et beskedent provenu i år. På længere sigt skønnes det årlige provenu fra pensionsafkastskatten at udgøre ca. 15 mia. kr.

### **Ekspansiv finanspolitik både på udgifts- og indtægtssiden**

Den førte finanspolitik har bidraget til væksten de seneste år og skønnes at gøre ligeså i hele prognoseperioden, jf. tabel I.13. Det største bidrag fra finanspolitikken kommer fra realvæksten i det offentlige forbrug, der med en forventet stigning på over 1 pct. om året (på nær i 2006) har en betydelig aktivitetsvirkning. Fra indtægtssiden kommer et omtrent ligeså stort bidrag fra skattestoppets udhuling af proventuet fra punktafgifter og ejendomsværdiskat. I 2007 skønnes finanspolitikken at bidrage med knap ½ pct.point til væksten i BNP, og vækstbidraget ventes at blive ca. ¼ pct.point de følgende år.

### **Skred i offentligt forbrug**

I 2010-planen er det forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug er ca. ½ pct. om året, men den faktiske vækst har de fleste år overskredet denne målsætning. En betydelig del af udgifterne til offentligt forbrug er kommunale udgifter.<sup>1</sup> Derfor er det vigtigt at se på mulighederne for en overordnet styring af rammerne for de kommunale udgifter.

1) I 2005 udgjorde de kommunale lønudgifter ca. halvdelen af de samlede offentlige lønudgifter, og udgifterne til varekøb i kommunerne er ca. 40 pct. af de samlede udgifter til offentligt varekøb.

Tabel I.13 Finanseffekt 2003-09

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	0,1	0,2	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1
heraf offentligt forbrug	0,1	0,2	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1
off. investeringer	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
indkomstoverførsler	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,1	0,4	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
heraf personlige skatter	0,0	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
boligskatter	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
<b>Finanseffekt i alt</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikens aktivetsvirkning, målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med neutral finanspolitik forstås f.eks., at indkomstskattesatserne holdes konstante, at punktafgifts-satserne reelt er uændrede, at satserne for indkomstoverførsler følger satsreguleringen, og at offentlig beskæftigelse udgør en fast andel af den strukturelle arbejdsstyrke. Et positivt tal indikerer en aktivetsfremmende 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, men er indeholdt i totalposterne.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

### Omsættelige kommunale udgiftsrettigheder

Den nuværende styring af de kommunale udgifter betyder, at den gennemsnitlige kommunale skatteprocent og de samlede kommunale udgifter er aftalt mellem regeringen og Kommunernes Landsforening, hvorefter kommunerne i fællesskab skal sikre, at aftalen bliver udmøntet. Dette system indebærer i praksis, at de enkelte kommuner har en begrænset fleksibilitet med hensyn til at fastsætte udgifts- og skatteniveau i forhold til deres ønsker. Et mere fleksibelt system kunne være omsættelige kommunale "udgiftsrettigheder". Et sådant system ville samtidig kunne effektivisere styringen af de samlede kommunale udgifter, jf. boks I.9.

*Statens nuværende styring af de kommunale udgifter*

Regeringen og Folketinget har ansvaret for årligt at fastsætte en overordnet offentlig udgiftsramme ud fra de langsigtede hensyn til skattetrykket og den offentlige gæld og ud fra kortsigtede konjunkturpolitiske hensyn. I forlængelse af dette fordeles de samlede udgifter til statslige og kommunale formål, samtidig med at regering og Folketing fastlægger en række krav til de ydelser, kommunerne leverer til borgerne. Finansieringen af de kommunale udgifter sker ved opkrævning af kommunale skatter og ved en række statslige overførsler. Erfaringerne viser, at det i praksis er vanskeligt for regeringen at fastholde kontrollen over den samlede udgiftsvækst i den offentlige sektor.

Aftalerne om den kommunale økonomi mellem regering og de kommunale organisationer indebærer, at den gennemsnitlige kommunale skatteprocent og de samlede kommunale udgifter er lagt fast. Aftalen indeholder imidlertid ikke direkte krav til de enkelte kommuners overordnede budget, og det kan derfor for den enkelte kommune være uklart, hvilke krav aftalen indebærer for den pågældende kommunes budgetlægning. I praksis indebærer det nuværende system endvidere, at det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at vælge det ønskede service- og skatteniveau.

*Omsættelige udgiftsrettigheder*

En mere fleksibel og gennemskuelig metode til styring af de kommunale udgifter er omsættelige kommunale "udgiftsrettigheder". Forslaget er tidligere fremført i *Dansk Økonomi*, forår 2002 og forår 2004.

Systemet indebærer, at staten – som i dag – hvert år fastlægger en samlet udgiftsramme for kommunerne under ét. Hver kommune tildeles med udgangspunkt heri en udgiftsrettighed, der angiver et loft for, hvor stor en udgift den må afholde. Kommuner, der har et særligt udgiftsbehov i et år, og som ikke kan afholde disse udgifter inden for den initiale udgiftsramme, kan vælge at købe retten til at afholde større udgifter. Omvendt vil kommuner, der for at kunne sænke skatten ønsker at reducere udgifterne i forhold til den initiale udgiftsramme, kunne sælge udgiftsrettigheder.

Fordelen for en kommune, der sælger en udgiftsrettighed, består således i, at kommunen kan gennemføre en skatteletelse, mens fordelen for kommunen, som køber en udgiftsrettighed, er, at den kan få dækket et aktuelt stort udgiftsbehov (mod at hæve skatten).

Hvis flere kommuner er interesseret i at handle udgiftsrettigheder, vil der opstå en markedspris for udgiftsrettigheder. Prisen på udgiftsrettighederne bliver et mål for "kompensationen" til de kommuner, der reducerer udgifterne, og "straffen" til de kommuner, der øger udgifterne.

Prisen på udgiftsrettighederne vil grundlæggende afspejle, hvor stram den samlede, centralt fastsatte udgiftsramme er. Hvis den samlede ramme for de kommunale udgifter er lav, vil mange kommuner ønske at øge udgifterne i forhold til den initiale tildeling, mens kun ganske få vil ønske at reducere udgifterne. Dette vil betyde, at prisen på udgiftsrettighederne bliver relativt høj.

Systemet kan illustreres med et eksempel: Gennemføres en handel med udgiftsrettigheder mellem to kommuner, og prisen for en udgiftsrettighed er 1,1, betyder det, at kommunen, der sælger en udgiftsrettighed på 5 mio. kr., kan reducere skatten med 5,5 mio. kr. Omvendt vil det for kommunen, der køber, gælde, at skatten skal hæves med 5,5 mio. kr., mens kommunens udgifter kan stige med 5 mio. kr.

#### *Initial fordeling*

Et system med omsættelige udgiftsrettigheder kan anvendes, uanset hvordan den initiale fordeling af den samlede kommunale udgiftsramme bliver fastlagt. Fordelingen kan som udgangspunkt være baseret på de foregående års udgifter. Alternativt kan udgiftsrettighederne fordeles efter objektive kriterier, svarende til det princip som i dag ligger til grund for statslige overførsler og udligningsordningerne. Under alle omstændigheder bør de enkelte kommuners udgiftsramme justeres, hvis der over tid sker ændringer i de objektive kriterier.

#### *Sanktionssystem*

Det kan være nødvendigt at indføre sanktioner, hvis den samlede, centralt fastsatte udgiftsramme overskrides som følge af, at én eller flere kommuner afholder flere udgifter, end de har udgiftsrettigheder til. Da hver enkelt kommune – i modsætning til i det nuværende system – har en klart defineret udgiftsrettighed (tildelt initialt eller tilkøbt), er det nemt at implementere et sanktionssystem, der "straffer" netop de kommuner, der overskrider deres udgiftsramme. Dette er en forbedring i forhold til det nuværende system, hvor der reelt ikke er sanktionsmuligheder over for den enkelte kommune.

## Udviklingen i offentligt forbrug

### Offentligt forbrug udgør halvdelen af offentlige udgifter

De to største offentlige udgiftsposter er offentligt forbrug og indkomstoverførsler, der udgør ca. halvdelen hhv. en tredjedel af de samlede offentlige udgifter. Derfor er der naturligvis en stor interesse for udviklingen i det offentlige forbrug og det offentlige serviceniveau, som også den seneste tids debat har vist. I dette afsnit beskrives den historiske udvikling i det offentlige forbrug opgjort på makroniveau i nationalregnskabet, og vanskelighederne ved at opgøre udviklingen i det offentlige serviceniveau diskuteres.

### Offentligt forbrug i pct. af BNP er omtrent konstant

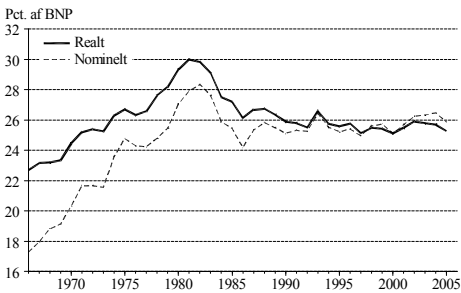
Der er sket en kraftig udbygning af det offentlige velfærdssystem fra 1960'erne frem til 1980'erne, men i de seneste 15-20 år har det offentlige forbrug udgjort godt 25 pct. af BNP opgjort både realt (i mængder) og nominelt (i værdi). Der har dog været et svagt fald i mængdeandelen og en svag stigning i værdiandelen, jf. figur I.25a. I modsætning til det offentlige forbrug er det private forbrug som andel af BNP faldet, jf. figur I.25b.<sup>2</sup>

### Effekt af konjunktur

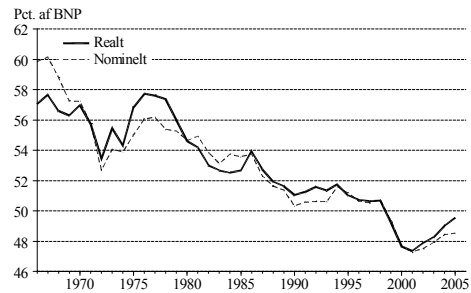
Udsvingene fra år til år i det offentlige forbrug relativt til BNP kan bl.a. forklares med konjunktursituationen. Væksten i BNP – og i det private forbrug – er selvfølgelig højere i en højkonjunktur (som i disse år) end i en lavkonjunktur, mens væksten i det offentlige forbrug ikke direkte afhænger af konjunkturerne (i modsætning til de offentlige overførsler og indtægter). Det betyder alt andet lige, at det offentlige forbrug vil udgøre en faldende andel af BNP i en højkonjunktur – og omvendt i en lavkonjunktur.

- 2) Faldet i forbrugskvoten modsvares af en stigende investeringskvote – især i den sidste del af perioden, mens en stigende nettoeksportkvote i 1980'erne er med til at forklare faldet i forbrugskvoten i denne periode.

Figur I.25a Offentligt forbrug



Figur I.25b Privat forbrug



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet* og egne beregninger.

### Større prisstigning på offentligt forbrug

Når der er en systematisk tendens til, at det offentlige forbrug nominelt er steget lidt mere end BNP, men lidt mindre realt, skyldes det, at "prisen" på offentligt forbrug generelt er steget hurtigere end det generelle prisniveau. Fra 1990 til 2005 steg prisen på det offentlige forbrug med ca. 40 pct., mens det generelle prisniveau (målt ved deflatoren på privat forbrug eller på BNP) kun steg godt 30 pct. Dette skyldes bl.a., at det offentlige forbrug er meget arbejdskraftintensivt.<sup>3</sup> Endvidere er en stor del af det private forbrug varer (bl.a. importerede), hvor prisstigningerne er beskedne. Eksempelvis faldt prisen på radio- og TV-apparater ca. 20 pct. fra 1990 til 2005. Betragtes i stedet de dele af det private forbrug, der ligeledes er arbejdskraftintensive serviceydelser, er priserne steget væsentligt mere end prisen på offentligt forbrug. Eksempelvis steg prisen på "personlig pleje (frisører mv.)" med 85 pct. fra 1990 til 2005, og prisen på "advokatydelser og andre serviceydelser" steg 65 pct.

### Offentligt forbrug er sum af BVT og varekøb

Det offentlige forbrug opgøres i nationalregnskabet som bruttoværditilvæksten (BVT) i den offentlige sektor tillagt varekøb (og fratrukket varesalg), hvor udgiften til varekøb udgør ca. en tredjedel af de samlede forbrugsudgifter, mens resten primært er løn til offentligt ansatte.

3) Lønandelen af bruttoværditilvæksten i det offentlige erhverv er ca. 90 pct. mod ca. 60 pct. i økonomien som helhed.

### **Bestemmelse af BVT i offentlig sektor**

Den offentlige værditilvækst opgøres i nationalregnskabet fra inputsiden, dvs. ud fra beskæftigelse og brug af kapital. Dette skyldes grundlæggende, at den offentlige produktion ikke afsættes på et marked. Som udgangspunkt er produktivtetsvæksten i henhold til nationalregnskabet derfor lig med nul.<sup>4</sup> Dog beregnes en produktivtetsgevinst svarende til ændringen i uddannelsessammensætning og anciennitet i den offentlige beskæftigelse. Hvis der eksempelvis ansættes en uddannet pædagog i stedet for en pædagogmedhjælper (uddannelseseffekt), eller medarbejderne gennemsnitlig set får større erfaring (anciennitetseffekt), antages dette at være en kvalitetsstigning, og det regnes som en produktivtetsgevinst i det omfang, det udløser øgede lønninger.

### **Produktivtetsvækst i offentlig og privat sektor**

Historisk har denne beregnede produktivtetsgevinst i den offentlige produktion svaret til, at værditilvæksten pr. arbejdstime er steget med i gennemsnit  $\frac{3}{4}$  pct. om året. Til sammenligning har den trendmæssige produktivitet i de private byerhverv været aftagende over tid og har kun været godt 1 pct. de seneste år.

### **Baumol's syge**

Trods den lave produktivtetsvækst i den private sektor i de senere år vurderes det sædvanligvis, at produktivtetsvæksten er lavere i den offentlige end i den private sektor. Dette skyldes, at det ofte vil være vanskeligere at høste produktivtetsgevinster i en produktion, der både er meget arbejdskraftintensiv, og hvor arbejdskraft samtidig ikke nemt kan erstattes af mere kapital og bedre teknologi. Denne problematik betegnes "Baumols syge", jf. Baumol (1967), i Danmark også kaldet "Ølgård-effekten".

### **Offentligt forbrug kan ikke både reelt og nominelt stige som det private forbrug**

Effekterne af en lavere produktivtetsvækst i den offentlige sektor kan illustreres med en simpel model, jf. boks I.10. I modellen ses bort fra varekøbet, og der fokuseres dermed på beskæftigelsesdelen af det offentlige forbrug. Af modellen fremgår, at hvis det offentlige forbrug har samme nominelle vækst som det private forbrug – og den offentlige beskæftigelse udgør en konstant andel af den samlede beskæftig-

4) En stigende kapitalintensitet vil implicere en produktivtetsvækst, men da arbejdskraften udgør langt hovedparten af BVT i den offentlige produktion, har det i praksis ingen betydning.

else – vil realvæksten i offentligt forbrug være lavere end realvæksten i det private forbrug. Dette følger af, at produktivitetsvæksten er lavere i den offentlige sektor end i den private. Hvis der omvendt er samme realvækst i offentligt og privat forbrug, viser modellen, at det vil kræve, at den offentlige beskæftigelse udgør en stigende andel af den samlede beskæftigelse, og at skatten stiger for at balancere det offentlige budget. Det er altså ikke muligt, at det offentlige forbrug vokser som det private forbrug både reelt og nominelt.

### **Varekøb bidrager til realvæksten**

I ovenstående eksempel ses bort fra det offentliges køb af varer og tjenesteydelser fra den private sektor. Som følge af produktivitetsstigninger i den private sektor vil priserne på disse ydelser stige langsommere end lønningerne. Dette betyder, at der vil være en realvækst i varekøbet, hvis udgifterne til offentligt varekøb stiger som nominelt BNP.<sup>5</sup>

- 5) Den nominelle vækst i BNP svarer i store træk til lønudviklingen, der igen er bestemt af produktivitetsvæksten og inflationen, og realvæksten i BNP afspejler produktivitetsvæksten. Antages det eksempelvis, at produktivitetsvæksten i den private sektor er 2 pct., prisstigningerne 2 pct. og lønstigningerne 4 pct., vil nominelt BNP stige 4 pct. og reelt BNP stige 2 pct. Hvis udgifterne til offentligt forbrug stiger tilsvarende, kan udgiften til såvel offentligt ansatte som til varekøb vokse 4 pct. Dette vil med samme lønstigningstakt i offentlig og privat sektor svare til uændret offentlig beskæftigelse og en realstigning i varekøbet på 2 pct. Da offentligt varekøb udgør ca.  $\frac{1}{3}$  af det offentlige forbrug, betyder det samlet set en stigning i det reale offentlige forbrug på ca.  $\frac{2}{3}$  pct.



I Lindbeck (2005) illustreres i en simpel model en række konsekvenser af en lavere produktivitsvækst i den offentlige sektor end i den private. I denne boks analyseres to situationer: En med samme realvækst i offentligt og privat forbrug, og en hvor den nominelle vækst er ens.

Der er to sektorer, offentlig ( $O$ ) og privat ( $P$ ), der producerer offentligt hhv. privat forbrug ( $Q$ ) med arbejdskraft ( $L$ ) som eneste input. Produktivitsvæksten benævnes  $g$ , og det antages, at produktivitsvæksten er størst i den private sektor, dvs.  $g_P > g_O$ . Produktionen i de to sektorer er givet ved  $Q_{j,t} = e_{j,t} \cdot L_{j,t}$ , for  $j = O, P$ , hvor  $e_{j,t} = \exp(g_j \cdot t)$  er produktiviteten. Lønnen i de to sektorer antages at være ens og bestemt af produktivitsvæksten i den private sektor, dvs.  $W_t = W \cdot e_{P,t}$ .

#### Skattesats

De offentlige udgifter er lønomkostningerne  $W_t \cdot L_{O,t}$ , og de offentlige indtægter er skat på samlet lønindkomst. Et balanceret offentligt budget kræver, at skattesatsen ( $s$ ) er givet ved den offentlige beskæftigelses andel af den samlede beskæftigelse, jf. (1).

$$s_t \cdot (W_t \cdot L_{O,t} + W_t \cdot L_{P,t}) = W_t \cdot L_{O,t} \quad \Leftrightarrow \quad s_t = \frac{L_{O,t}}{L_{O,t} + L_{P,t}} \quad (1)$$

Ved at indsætte udtrykket for produktionen, ses det i (2), at skattesatsen dels afhænger af forholdet mellem privat og offentlig produktion,  $Q_P / Q_O$ , og dels af forskellen mellem den offentlige og private produktivitsvækst,  $e_{O,t} / e_{P,t} = \exp((g_O - g_P) \cdot t)$ . Det sidste medfører isoleret set, at skattesatsen er stigende over tid, da  $g_O < g_P$ .

$$s_t = \frac{L_{O,t}}{L_{O,t} + L_{P,t}} = \frac{\frac{Q_{O,t}}{e_{O,t}}}{\frac{Q_{O,t}}{e_{O,t}} + \frac{Q_{P,t}}{e_{P,t}}} = \frac{1}{1 + \frac{Q_{P,t}}{Q_{O,t}} \cdot \frac{e_{O,t}}{e_{P,t}}} \quad (2)$$

#### Ens realvækst i offentlig og privat forbrug

Hvis det antages, at realvæksten i privat og offentligt forbrug er den samme, dvs.  $Q_{P,t} / Q_{O,t}$  er konstant, skal skattesatsen være stigende over tid for at balancere budgettet. Da den offentlige produktivitsvækst er lavere end den private, betyder det også, at en stadigt større del af den samlede arbejdsstyrke vil være offentligt ansat.

*Ens nominel vækst i offentligt og privat forbrug*

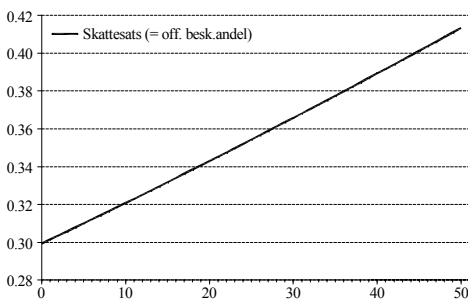
Ses i stedet på, hvad der skal til for at holde skattesatsen konstant, så viser (1), at den offentlige beskæftigelse skal udgøre en konstant andel af den samlede beskæftigelse. I det tilfælde vil den offentlige produktion stige langsommere end den private produktion, da produktivitetsvæksten er lavere i den offentlige sektor. Udgifterne til produktionen er lønomkostningerne, så givet der er antaget samme lønudvikling i privat og offentlig sektor, medfører et konstant forhold mellem offentlig og privat beskæftigelse, at forholdet mellem udgifterne til offentligt og privat forbrug er uændret over tid, dvs. samme nominelle vækst.

*Regneeksempel*

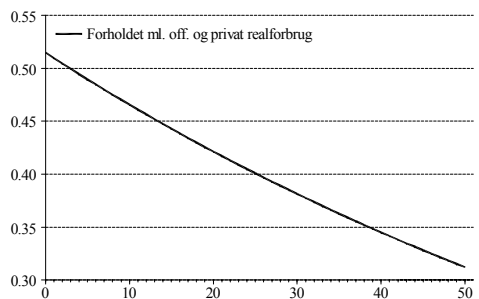
De to tilfælde kan illustreres med udgangspunkt i danske størrelsesforhold. Timeproduktivitetsvæksten i offentlig hhv. privat sektor kan antages at være  $\frac{3}{4}$  hhv.  $1\frac{1}{4}$  pct. Det private forbrug er omtrent dobbelt så stort som det offentlige forbrug, dvs.  $Q_P/Q_O = 2$ . Den offentlige beskæftigelse udgør ca. 30 pct. af den samlede beskæftigelse, dvs. skattesatsen  $s = 0,3$ .

Antages *samme realvækst* i det offentlige og private forbrug, skal skattesatsen stige, som vist i figur A, for at balancere det offentlige budget. Dvs. den offentlige beskæftigelse stiger fra ca. 30 pct. af den samlede beskæftigelse til ca. 40 pct. efter 50 år. Antages i stedet *samme nominelle vækst* i det offentlige og private forbrug, vil den offentlige beskæftigelse udgøre en konstant andel af den samlede beskæftigelse, og skattesatsen vil være konstant. Til gengæld vil realvæksten i det offentlige forbrug være lavere end i det private forbrug, således at det offentlige forbrug går fra at være ca. halvt så stort som det private forbrug til at være ca.  $\frac{1}{3}$  efter 50 år, jf. figur B.

*Figur A Ens realvækst*



*Figur B Ens nominelle vækst*



**Nominel vækst i offentligt forbrug siger noget om holdbarheden**

Nationalregnskabsnets opgørelse af det offentlige forbrug er ikke i sig selv et mål for det offentlige serviceniveau, hverken opgjort nominelt eller realt. Den nominelle vækst i det offentlige forbrug er derimod af afgørende betydning for holdbarheden af de offentlige finanser. Hvis de offentlige udgifter følger udviklingen i nominelt BNP, vil det betyde, at der kan opretholdes et uændret skatte- og udgiftstryk.

**Offentligt forbrug opgjort realt siger noget om ressourceforbrug**

Udviklingen i det reale offentlige forbrug opgjort i nationalregnskabet kan primært opfattes som et udtryk for det træk på ressourcer (i form af offentligt ansatte, brug af kapital og ansatte i den private sektor, der producerer til den offentlige sektor), der anvendes til at producere de offentlige ydelser.

**Men er kun delvis dækkende for udvikling i serviceniveau**

Udviklingen i det reale offentlige forbrug kan derimod ikke direkte opfattes som et dækkende udtryk for udviklingen i serviceniveauet i den offentlige sektor. Dette skyldes grundlæggende *antagelsen* i nationalregnskabet, at der ikke er egentlige produktivitetsstigninger i den offentlige sektor (ud over uddannelses- og anciennitetseffekter). Hvis lægerne eksempelvis bliver bedre til at behandle patienterne, eller planlægningen af hjemmehjælpen forbedres, indgår det ikke som en produktivitetsstigning i nationalregnskabet. Mere direkte mål for udviklingen i det offentlige serviceniveau kunne være udviklingen i den offentlige beskæftigelse eller mere snævre indikatorer, f.eks. normeringen i daginstitutioner eller antal timers hjemmehjælp. Heller ikke disse mål er dog nødvendigvis fuldt dækkende for udviklingen i det offentlige serviceniveau.

**Offentlig beskæftigelse er ikke dækkende for serviceniveauet**

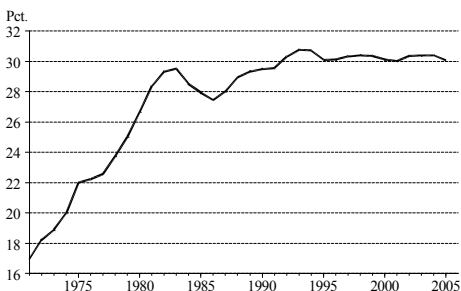
Den offentlige beskæftigelse i personer steg kraftigt op igennem 1970'erne og 1980'erne, men har siden udgjort en næsten konstant andel på ca. 30 pct. af den samlede beskæftigelse, jf. figur I.26a. Ændringer i antallet af offentlige ansatte kan imidlertid dække over mange ting, hvilket gør, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem antallet af offentligt ansatte og serviceniveauet. Dette skyldes først og fremmest, at forskydninger i befolkningens størrelse og sammensætning kan afstedkomme behov for ændringer i antallet af offentligt ansatte. Hvis antallet af offentligt ansatte stiger mere eller mindre end demografien tilsiger, kan det være udtryk for stigende eller faldende service-

niveau. Imidlertid kan offentlig service også leveres gennem køb af ydelser i den private sektor, og eksempelvis vil en øget udliciteringsgrad mindske behovet for offentligt ansatte (idet beskæftigelse flyttes fra offentlig til privat sektor). En anden årsag til, at den offentlige beskæftigelse kan være et delvis misvisende mål for udviklingen i serviceniveauet er, at eksempelvis aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik medregnes i den offentlige beskæftigelse, selvom de næppe bidrager til serviceniveauet i samme omfang som ordinært ansatte. I perioden 1995-2000 steg antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik fra ca. 20.000 til ca. 30.000 personer, hvorefter det faldt til under 5.000 personer i 2004-05. Det betyder, at mens den samlede offentlige beskæftigelse er på omtrent samme niveau i 2000 og 2005, er den ordinære offentlige beskæftigelse steget med godt 25.000 personer, jf. figur I.26b.

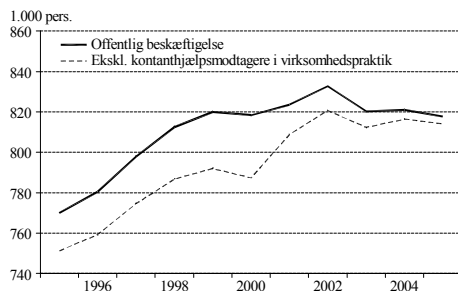
**Mange andre  
indikatorer for  
“serviceniveauet”**

I praksis er der næppe tvivl om, at det er nødvendigt at analysere den offentlige sektor på et meget detaljeret niveau for at vurdere udviklingen i det offentlige serviceniveau. Det kan eksempelvis være relevant at se på normeringer i børnehaver, klassekvotienter i folkeskolen eller antal hjemmehjælpstimer pr. ældre. Men selv sådanne opgørelser fortæller kun en del af sandheden om serviceniveauet. Eksempelvis siger normeringen i en børnehave ikke noget om åbningstider, om kvadratmeter areal pr. barn, om rengøringsniveauet, om antallet af udflugter, om udgifter til legetøj osv. I praksis er det yderst vanskeligt at sammenveje de forskelle indikatorer for det offentlige serviceniveau, men der er næppe tvivl om, at den vigtigste i de fleste tilfælde vil være antallet af offentligt ansatte i forhold til antallet af brugere af den pågældende serviceydelse.

Figur I.26a Offentlig beskæftigelse



Figur I.26b Off. besk. og aktiverede



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

### Forskellige prioriteringer

Selv hvis det var muligt at sammenveje alle relevante indikatorer for den offentlige service på et givet område kan en ændret sammensætning af den offentlige service betyde, at nogle befolkningsgrupper udsættes for en serviceforringelse, mens andre grupper vil få en forbedring. I forbindelse med kommunesammenlægningerne kan dette især blive en realitet. Betragt eksempelvis to lige store kommuner med samme gennemsnitlige skatte- og serviceniveau, der skal lægges sammen. Den ene har satset på høj service til børnefamilier og den anden på høj service til ældre. Efter sammenlægningen bliver serviceniveauet det samme i de to kommuner, svarende til det gennemsnitlige. Dermed vil børnefamilierne i den ene kommune og de ældre i den anden kommune opleve en serviceforringelse.

### Stigende efterspørgsel

Ved vurderingen af udviklingen i det offentlige serviceniveau kan det være relevant at sammenligne med udviklingen i andre serviceydelser. Hvis efterspørgslen efter de typer af ydelser, der normalt tilbydes af den offentlige sektor, stiger, kan et uændret serviceniveau opfattes som utilfredsstillende. Der er ingen tvivl om, at efterspørgslen efter de offentlige serviceydelser stiger i takt med den almindelige velstandsstigning i samfundet, og det er endda tænkeligt, at efterspørgslen efter en række offentlige serviceydelser vokser hurtigere end indkomsten. Det kan f.eks. nævnes, at der i SMEC er estimeret en langsigtet indkomstelasticitet i efterspørgslen efter tjenester på 1,18.

## **Ikke muligt at opgøre et samlet "serviceniveau"**

Samlet må det konstateres, at der er betydelige vanskeligheder forbundet med at måle det offentlige serviceniveau. Selv hvis serviceniveauet kan opgøres rimeligt retvisende på et konkret område, vil variationer mellem områder og mellem kommuner uundgåeligt give et blandet billede. Det giver derfor ganske enkelt ingen mening at prøve sammenfatte udviklingen i "den offentlige service" i ét eller blot nogle få tal. På et mere disaggregeret niveau giver det derimod god mening at opstille indikatorer for det offentlige serviceniveau for forskellige enheder (børnehaver f.eks.), men i praksis vil en sammenvejning til et enkelt tal være mere eller mindre arbitrært. Vanskelighederne ved at foretage en sammenvejning og dermed opgøre serviceniveauet skyldes langt hen ad vejen de samme problemer, som nationalregnskabet har, når det reale offentlige forbrug skal opgøres, nemlig at der ikke findes en markeds-mæssig værdisætning af den offentlige sektors produktion.

## **I.7 Effekter af finanspolitiske tiltag**

### **Finanspolitiske instrumenter**

Det er en grundlæggende forudsætning for sunde offentlige finanser, at der er en langsigtet balance mellem udgifter og indtægter. Derfor er det langsigtede fokus helt centralt ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken, jf. afsnit I.8. Den økonomiske politik spiller imidlertid også en vigtig rolle i forhold til konjunktursituationen – ikke mindst i en situation, hvor risikoen for overophedning er overhængende. På den baggrund diskuteres i dette afsnit de kortsigtede effekter af en række instrumenter i finanspolitikken. Derudover gives en illustration af effekterne af en konkret skatteomlægning, som kan bidrage til at afhjælpe risikoen for overophedning samtidig med, at økonomiens udbudsside styrkes, og den finanspolitiske holdbarhed forbedres.

**Den offentlige sektors størrelse er et politisk valg**

Niveauet for de offentlige udgifter – og dermed den offentlige sektors størrelse – er et politisk spørgsmål. En ændring af de offentlige udgifter vil typisk have direkte konsekvenser for velfærdsstatens målsætninger i forhold til f.eks. social sikring i alderdom og ved sygdom eller mere generelle målsætninger vedrørende fordeling. Nogle offentlige udgifter vil dog primært påvirke velfærden på længere sigt (f.eks. udgifter til uddannelse), miljøet eller effektiviteten i økonomien (f.eks. infrastrukturinvesteringer).

**Finansieringen skal forvride mindst muligt – men samtidig tage hensyn til fordeling**

Finansieringen af de offentlige udgifter sker primært gennem skattesystemet. Skattesystemet er et vigtigt redskab til at opnå fordelingsmålsætninger, men samtidig tilstræbes det, at skattesystemet forvrider arbejdsudbuds- og forbrugsbeslutningen mindst muligt. Ofte vil hensynet til fordeling og hensynet til effektivitet være modstridende.

**Finanspolitikken påvirker også aktiviteten på kort sigt**

I den aktuelle økonomiske situation, hvor risikoen for overophedning er relativt stor, er det nødvendigt også at have fokus på finanspolitikkenes kortsigtede påvirkning af aktiviteten. Det er derfor relevant at se på, hvilke stabiliseringspolitiske instrumenter der er til rådighed, og forsøge at vurdere deres effekt på efterspørgslen og udbuddet af arbejdskraft. En række stabiliseringspolitiske instrumenter er opstillet i tabel I.14.

**Listen er ikke udtømmende**

Listen af instrumenter i tabel I.14 dækker et bredt udvalg af instrumenter, men er oplagt ikke udtømmende. Det skal også understreges, at tabellen selvsagt ikke indeholder en nuanceret gennemgang af instrumenterne og deres effekter. Formålet er udelukkende at illustrere, at der til alle finanspolitiske midler er knyttet en række sideeffekter.

*Tabel I.14 Instrumenter i stabiliseringspolitikken*

<b>Instrument</b>	<b>Eksempel på stramning</b>	<b>Bemærkning</b>	<b>Modstrid med skattestop</b>
<i>Offentlige indtægter</i>			
Topskat	Højere sats/lavere grænse	Reducerer arbejdsudbud. Mindsker uligheden.	Ja
Beskæftigelsesfradrag	Mindre fradrag	Reducerer incitament til at arbejde. Påvirker fordelingen.	Ja
Kapitalindkomstskat	Lavere rentefradragsret	Kapitaltab for nuværende boligejere. Påvirker fordelingen.	Ja
Ejendomsværdiskat	Højere sats eller afskaffelse af særregler	Kapitalindkomstskattesystem mere neutralt. Kapitaltab for nuværende boligejere. Påvirker fordelingen.	Ja
Punktafgifter	Højere afgift på benzin	Grænsehandel. Forbedrer miljøet.	Ja
Punktafgifter	Højere afgift på alkohol	Grænsehandel. Øger uligheden. Forbedrer sundheden.	Ja
Moms	Højere sats	Grænsehandel. Udhuler realværdi af opsøret formue.	Ja
Brugerbetaling	Betaling for lægebesøg	Påvirkning af efterspørgsel af gratisydelse. Øger typisk ulighed.	?
<i>Offentlige udgifter</i>			
Offentligt forbrug	Færre off. ansatte	Reducerer serviceniveau. Øger typisk ulighed.	Nej
Offentlige lønninger	Lavere lønstigninger	Overenskomststof. Problem med rekruttering.	Nej
Offentlige investeringer	Udskyde infrastrukturinv.	Reducerer effektiviteten i økonomien.	Nej
Overførsler	Lavere satsregulering	Forbedrer incitament til at arbejde. Øger uligheden.	Nej
<i>Andre politikområder</i>			
Dagpengesystem	Lavere sats/kortere periode	Forbedrer incitament til at arbejde. Øger umiddelbart uligheden.	Nej
Penge- eller valutakurspolitik	Revaluering eller højere pengepolitiske renter	Modstrid med fastkurspolitikken.	Nej
Tvungen opsparing	Genindførelse af SP	Usikker effekt. Skaber usikkerhed i pensionssystem. Påvirker primært lavtlønsgrupper.	Nej
Realkreditlovgivning	Begrænse afdragsfrihed	Usikker effekt. Forværrer kreditmarkedets funktion. Påvirker kun visse grupper.	Nej



**Ændringer i finanspolitikken har altid sideeffekter**

I praksis er det umuligt at finde instrumenter, der ikke strider mod et eller flere hensyn eller målsætninger for den offentlige sektor. En reduktion af det offentlige forbrug i form af færre ansatte vil eksempelvis virke afdæmpende på konjunkturerne. Færre offentligt ansatte kan eventuelt være et skridt i retning af et politisk ønske om en mindre offentlig sektor. Samtidig vil det dog typisk gå ud over brugere af den offentlige sektors ydelser, med mindre det udelukkende sker som følge af en produktivitetsstigning. Dermed kan en reduktion af antallet af offentligt ansatte få konsekvenser for fordelingen af velfærden. Et andet eksempel på et finanspolitisk instrument, der kan reducere risikoen for overophedning, er højere afgifter. Højere punktafgifter kan som positiv effekt have et bedre miljø eller en bedre sundhedstilstand. Samtidig vil højere afgifter imidlertid påvirke grænsehandlen uheldigt, og typisk vil ændringer i afgifterne have fordelingsmæssige konsekvenser. Uanset hvilket finanspolitisk instrument der vælges, vil der være utilsigtede bivirkninger, som det illustreres af tabellen.

**Færre instrumenter pga. skattestoppet**

Skattestoppet indebærer, at antallet af instrumenter i den finanspolitiske værktøjskasse er væsentligt reduceret. En fastholdelse af skattestoppet forhindrer en effektiv omlægning af skatterne og udelukker, at skatte- eller afgiftsforhøjelser kan indgå som led i en finanspolitisk stramning.

**Finanseffekter anvendes ofte til at illustrere finanspolitikens påvirkning af BNP**

Ved vurderingen af aktivitetsvirkningerne af finanspolitikken anvendes ofte de såkaldte finanseffekter. Disse er udtryk for finanspolitikens effekt på BNP det pågældende år, og angiver således den aktive finanspolitiks påvirkning af den økonomiske vækst i forhold til en situation, hvor finanspolitikken er neutral. Finanseffekterne kan f.eks. beregnes ved hjælp af den makroøkonomiske model SMEC.

**Beskæftigelsesvirkninger kan også illustreres**

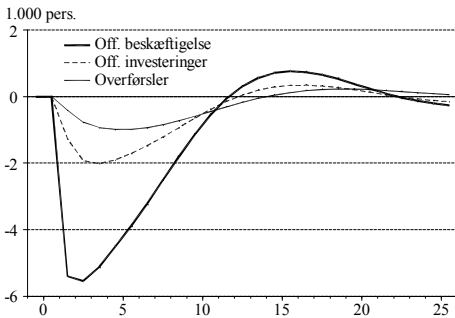
Beregningen af finanseffekterne tager udgangspunkt i modelberegnete effekter af finanspolitiske stød af en given størrelse. I figur I.27 er vist effekten af nogle generelle finanspolitiske instrumenter. Figureerne viser effekten på den samlede beskæftigelse af en finanspolitisk stramning i form af en lavere offentlig beskæftigelse, et fald i de offentlige investeringer, en reduktion af overførslerne, en forøgelse af indkomstskatten, en forøgelse af ejendomsværdiskatten

samt en forøgelse af punktafgifterne. I alle tilfælde udgør det direkte provenu 0,1 pct. af BNP, svarende til ca. 1,6 mia. kr.

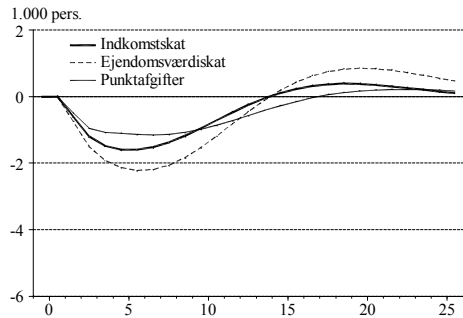
### Offentlig beskæftigelse har størst effekt

Da ændringer i antallet af offentligt ansatte påvirker den samlede beskæftigelse direkte, er det ikke overraskende, at den største beskæftigelseseffekt kommer ved en reduktion af den offentlige beskæftigelse. En stramning på 0,1 pct. af BNP indebærer, at den offentlige beskæftigelse skal sænkes med ca. 5.000 personer, men som følge af afledte effekter på den private beskæftigelse reduceres den samlede beskæftigelse de første par år lidt mere. De andre instrumenter påvirker beskæftigelsen væsentligt mindre, og den betydelige forskel i instrumenternes effekt indebærer, at der skal strammes mindst tre gange så meget med de øvrige instrumenter for at opnå den samme effekt på beskæftigelsen.

Figur I.27a Effekt på beskæftigelsen af stramning på udgiftssiden



Figur I.27b Effekt på beskæftigelsen af stramning på indtægtssiden



Anm.: Enheden på x-aksen er år. Den finanspolitiske stramning antages at have virkning fra år 1. Det direkte provenu, der udtrykker effekten på de offentlige finanser inden afledte virkninger på f.eks. forbrug og lønninger, udgør i alle tilfælde 0,1 pct. af BNP, svarende til ca. 1,6 mia. kr. i 2006.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

**Offentlige investeringer påvirker efterspørgslen direkte**

Betragtes den kortsigtede effekt af de øvrige instrumenter, viser figurerne, at investeringer er det næstmest effektive instrument i påvirkningen af aktiviteten og dermed beskæftigelsen. Offentlige investeringer har relativt stor virkning på beskæftigelsen, fordi de indgår direkte i den samlede efterspørgsel, mens ændringer i skatter eller afgifter virker mere indirekte gennem ændringer i den disponible realindkomst. Som følge heraf bliver effekten på efterspørgslen af skatter og overførsler mindre, fordi en del af indkomstfaldet kompenseres via en reduktion i opsparingen. Den mindste beskæftigelseseffekt fremkommer ved en reduktion af overførslerne. Dette hænger sammen med, at overførsler generelt beskattes, hvilket betyder, at den initiale påvirkning af den disponible indkomst bliver mindre end ved en skattelettelse af samme størrelse.<sup>6</sup> For alle instrumenterne gælder, at effekten på dansk beskæftigelse påvirkes af, hvor stor en del af reduktionen i efterspørgslen der modvirkes af et fald i importen.

**Ejendomsværdiskat påvirker aktiviteten mere end indkomstskat**

Sammenlignes skatteinstrumenterne, fremgår det, at beskæftigelseseffekten af en stigning i ejendomsværdiskatten er større end af tilsvarende ændringer i indkomstskatten eller punktafgifterne. Faktisk er påvirkningen af beskæftigelsen af højere ejendomsværdiskat på kort sigt næsten lige så stor som effekten af lavere offentlige investeringer, og virkningen af ejendomsværdiskatten overstiger efter 3-4 år effekten af ændrede investeringer. Baggrunden for den relativt store effekt af en forøgelse af ejendomsværdiskatten er, at denne skat – ud over at reducere den disponible indkomst – også påvirker kontantprisen på boliger. Som følge heraf fremkommer en ekstra negativ påvirkning af det private forbrug og boliginvesteringerne.

6) Modstykket er, at belastningen af de offentlige finanser er tilsvarende mindre. Betragtes alternativt udelukkende de ikke-skattepligtige overførsler, er aktivitetsvirkningen i henhold til modelberegningerne den samme som virkningen af eksempelvis ændrede skatter. Dette hænger bl.a. sammen med, at der ikke skelnes mellem forbrugstilbøjeligheden for forskellige socio-økonomiske grupper i SMEC.

**Maksimal effekt på beskæftigelsen efter ca. 3 år ...**

Generelt er effekten på beskæftigelsen størst omkring det tredje år. Når beskæftigelseseffekten typisk stiger i forhold til første år, skyldes det to forhold. For det første reagerer beskæftigelsen erfaringsmæssigt trægt i forhold til ændringer i efterspørgslen, og for det andet reduceres efterspørgslen, herunder bl.a. det private forbrug, ikke fuldt ud de første år. Det sidste hænger især sammen med, at den kortsigtede forbrugstilbøjelighed ud af øget indkomst er mindre end den langsigtede forbrugseffekt.<sup>7</sup> Det fremgår af figurerne, at den langsigtede effekt på beskæftigelsen af de betragtede finanspolitiske instrumenter er nul. Det skyldes, at den midlertidige ændring i beskæftigelse og ledighed, som følger af det finanspolitiske indgreb, fører til et mindre lønpres. De lavere lønstigninger forbedrer konkurrenceevnen og medfører en gradvis forøgelse af eksporten, samtidig med at importen taber markedsandele i Danmark. Denne proces fortsætter, indtil ledighed og beskæftigelse er tilbage i udgangspunktet, hvilket i SMEC typisk tager 10-12 år.

**... men langsigtet beskæftigelses-effekt er nul**

**Aktivitetseffekt i den aktuelle situation kan være atypisk**

De enkelte finanspolitiske instrumenter kan i den aktuelle økonomiske situation tænkes at virke anderledes end "normalt". For det første er det sandsynligt, at en lavere efterspørgsel i højere grad end normalt vil indebære en reduktion af importen. Dette skal ses på baggrund af, at den kraftige vækst i efterspørgslen i udgangspunktet har forøget importen usædvanligt meget. Hvis importen på kort sigt tager en større del af tilpasningen, vil effekten på den indenlandske aktivitet og beskæftigelse sandsynligvis være mindre i den aktuelle konjunktursituation end indikeret af modelberegningerne.<sup>8</sup>

- 7) Aktivitetsvirkningen af ændringer i indkomstkatten afhænger i høj grad af, hvor stor den kortsigtede forbrugstilbøjelighed er. I SMEC er det estimeret, at en stigning i indkomsten på 1 pct. på kort sigt vil øge det samlede forbrug 0,60 pct. Da den disponible indkomst er større end forbruget, svarer elasticiteten på 0,60 til, at forbruget øges ca. 500 kr., når indkomsten stiger 1.000 kr.
- 8) Det er også tænkeligt, at en ændring i efterspørgslen efter arbejdskraft på det allerede pressede arbejdsmarked vil føre til en anderledes reaktion i løndannelsen. En finanspolitisk stramning vil i den aktuelle situation potentielt have en større løndæmpende effekt end normalt.

**Standard-  
beregninger ser  
bort fra effekter på  
arbejdsudbud**

De præsenterede effekter på beskæftigelsen er beregnet med udgangspunkt i et givet arbejdsudbud. I SMEC antages det normalt, at arbejdsudbuddet målt i personer ikke påvirkes af ændringer i de økonomiske incitamenter til at arbejde. Ligeledes antages det, at den gennemsnitlige arbejdstid er givet.

**Beregning af  
provenuneutral  
skatteomlægning:**

Ofte lægges det imidlertid til grund, at ændringer i indkomstkatten kan påvirke arbejdsudbuddet. Som en illustration af, hvad det kan betyde at tage højde for arbejdsudbudseffekter, betragtes i det følgende en provenuneutral skatteomlægning, hvor indkomstkatten sænkes, og ejendomsværdiskatten øges. En sådan omlægning vil reducere skatternes forvriddning af arbejdsudbuddet og samtidig bidrage til en mere ensartet beskatning af afkastet af ejerboliger i forhold til anden kapitalindkomst. Hertil kommer, at skatteomlægningen på længere sigt vil forbedre de offentlige finanser og dermed bidrage til at forbedre den finanspolitiske holdbarhed.

**Indkomstskat  
sænkes 10 mia. kr.,  
og effektiv sats for  
ejendomsværdiskat  
hæves til ¾ pct.**

I beregningen antages konkret, at marginals-katten på arbejdsindkomst sænkes svarende til et umiddelbart provenutab på 10 mia. kr., og at dette finansieres ved en forøgelse af den effektive ejendomsværdiskat fra godt 0,4 pct. til ca. 0,75 pct. Lettelsen af indkomstkatten svarer eksempelvis til, at hele mellemskatten fjernes, og at topskatteprocenten reduceres med 1 pct.point, eller alternativt, at provenuet fra topskatten reduceres med knap 60 pct. som følge af enten en lavere sats eller en forhøjelse af topskattegrænsen. Forøgelsen af ejendomsværdiskatten på 10 mia. kr. svarer til lidt mindre end en fordobling af provenuet.

Betragtes i første omgang effekterne af skatteomlægningen uden hensyntagen til de mulige arbejdsudbudseffekter, fås resultaterne i tabel I.15.

Tabel I.15 Efterspørgselseffekt af skatteomlægning på beskæftigelsen

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	10. år	20. år
	----- 1.000 personer -----						
Øget ejendomsværdiskat	-4,5	-8,8	-10,8	-12,0	-12,6	-7,3	3,4
Lavere indkomstskat	3,6	7,0	8,4	9,0	9,0	4,3	-2,4
Samlet skatteomlægning	-0,9	-1,9	-2,5	-3,2	-3,7	-3,4	1,1

Anm.: Indkomstskatten reduceres med 10 mia. kr. Den effektive ejendomsværdiskat øges til  $\frac{3}{4}$  pct., hvilket giver anledning til det samme direkte provenu. Der ses bort fra effekter på arbejdsudbuddet. Den relative størrelse og udviklingen i effekterne af ændret ejendomsværdiskat og ændret indkomstskat fremgår også grafisk af de tilsvarende kurver i figur I.27.

Kilde: Egne beregninger på SMEC, jf. boks I.12.

### Skatteomlægning kan mindske pres på arbejdsmarked, selv uden effekt på arbejdsudbud

Tabellen viser, at den betragtede skatteomlægning reducerer den økonomiske aktivitet. Konkret reduceres efterspørgslen så meget, at beskæftigelsen falder med 3-4.000 personer på 4-5 års sigt. Effekten på beskæftigelsen er de første år dog mindre, hvilket skyldes trægheder både på arbejdsmarkedet og i efterspørgslen. Når efterspørgslen falder som følge af den provenuneutrale skatteomlægning, skyldes det, at effekten af den højere ejendomsværdiskat er større end effekten af indkomstskattelettelsen. Hovedårsagen er, at kontantprisen på boliger reduceres. Kontantprisen falder første år knap  $1\frac{1}{2}$  pct. som følge af den højere ejendomsværdiskat, men faldet øges gradvis til omkring  $4\frac{1}{2}$  i forhold til en situation uden stramning.<sup>9</sup>

### Beregning der tager højde for arbejdsudbudseffekt

Som nævnt er det sandsynligt, at lempelser af indkomstskatten vil øge arbejdsudbuddet, jf. boks I.11. Med udgangspunkt i de analyser, der refereres i boksen, antages det derfor, at indkomstskattelettelsen indebærer, at den ønskede gennemsnitlige arbejdstid øges med 0,6 pct. – svarende til en langsigtet stigning i den gennemsnitlige arbejdstid på knap 10 timer pr. år. Det antages, at den offentlige sektors beskæftigelse målt både i timer og personer er uændret, hvilket indebærer, at arbejdstiden i den private sektor på

9) Den højere ejendomsværdiskat betyder, at usercost på boliger øges 8-9 pct., hvilket i SMEC giver anledning til et fald i kontantprisen, der gradvist øges til  $4\frac{1}{2}$  pct. I boks I.12 vises beregningernes følsomhed overfor kontantprisens reaktion på ændringer i ejendomsværdiskatten.

lang sigt øges med 0,8 pct.<sup>10</sup> Det antages, at en fjerdedel af stigningen i den ønskede arbejdstid slår igennem på den faktiske arbejdstid første år, og at arbejdstiden herefter stiger gradvis, indtil den faktiske og den ønskede arbejdstid er sammenfaldende. Når den ønskede arbejdstid kun antages at slå gradvis igennem på den faktiske, skyldes det, at der må formodes at være trægheder, bl.a. i virksomhedernes evne og villighed til at beskæftige det ekstra arbejdsudbud. Den modelberegnete effekt af skatteomlægningen fremgår af tabel I.16.

**Skatteomlægning  
øger  
timebeskæftigelse  
og produktion**

Som det fremgår af tabellen, påvirker skatteomlægningen samlet set timebeskæftigelsen positivt. Effekten på timebeskæftigelsen domineres således af den gradvist stigende arbejdstid, men i modsat retning trækker, at skatteomlægningen reducerer den samlede efterspørgsel, jf. også den tidligere tabel I.15. Da timebeskæftigelsen således stiger mindre end den gennemsnitlige arbejdstid, må antallet af beskæftigede nødvendigvis falde. På kort sigt øges produktionen i den private sektor med 0,1 pct., men i takt med at den faktiske arbejdstid stiger, og efterspørgselseffekten fra skatteomlægningen dør ud, øges effekten på produktionen. Efter 10 år er timebeskæftigelsen øget med ca. ½ pct., mens stigningen i produktionen er noget mindre.<sup>11</sup>

- 10) Dette indebærer ikke nødvendigvis, at de nuværende privatansatte skal øge deres arbejdstid 0,8 pct. En del af forøgelsen af arbejdstiden i den private sektor kan eksempelvis ske ved, at nogle af de offentligt ansatte tager et deltidsarbejde i den private sektor.
- 11) Når produktionen øges mindre end beskæftigelsen, skyldes det primært, at produktionen i en række særlige erhverv – især energi og landbrug – ikke øges så meget, og at produktionen i erhvervet boligbenyttelse direkte falder (som et resultat af udvikling i konstantpris, boliginvesteringer og boligbeholdning). Betragtes kun de private byerhverv, er der en stort set parallel udvikling i timebeskæftigelsen og produktionen.

Tabel I.16 Effekter af en skatteomlægning

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	10. år	20. år
Arbejdstid, pct.	0,21	0,36	0,48	0,57	0,63	0,78	0,83
Timebeskæftigelse, pct.	0,14	0,24	0,32	0,37	0,39	0,47	0,80
Beskæftigelse, 1.000 pers.	-1,4	-2,3	-3,0	-3,8	-4,6	-5,9	-0,4
BVT, pct.	0,11	0,20	0,27	0,30	0,31	0,33	0,56

Anm.: Tabellen viser effekten af en provenuneutral omlægning af skattesystemet, hvor indkomstskatten reduceres med 10 mia. kr., og ejendomsværdiskatten øges med et tilsvarende beløb. Forøgelsen af ejendomsværdiskatten svarer til en stigning i den effektive ejendomsværdiskattesats fra godt 0,4 til ca. 0,75 pct. Tabellen viser effekten på den private sektor. Det antages, at den gennemsnitlige arbejdstid i hele økonomien stiger 0,6 pct. Beskæftigelsen i den offentlige sektor antages uændret både i timer og personer, hvorved effekten på den private og den samlede beskæftigelse opgjort i personer er ens.

Kilde: Egne beregninger på SMEC, jf. boks I.12.

### Risiko for overophedning reduceres

På kort sigt har skatteomlægningen to effekter, der begge bidrager til at lempe presset på arbejdsmarkedet: For det første reduceres efterspørgslen, og for det andet øges arbejdsudbuddet. Disse to effekter indebærer tilsammen, at den betragtede skatteomlægning reducerer presset på arbejdsmarkedet første år svarende til 5.000 personer, stigende til ca. 16.000 personer efter fem år.<sup>12</sup> Den beskrevne provenuneutral skatteomlægning bidrager således – med de gjorte antagelser – klart til at reducere risikoen for overophedning.

- 12) Den samlede effekt er beregnet som den antagne stigning i den faktiske arbejdstid (omregnet til personer) korrigeret for efterspørgselseffekten af skatteomlægningen. Første år reducerer efterspørgselsfaldet eksempelvis beskæftigelsen med 1.000 personer, jf. tabel I.15. Samtidig stiger arbejdstiden med 0,21 pct., jf. første række i tabel I.16, hvilket omregnet til personer svarer til ca. 4.000 personer. Samlet giver skatteomlægningen dermed anledning til en reduktion af presset på arbejdsmarkedet på 1.000 + 4.000 = 5.000 personer. Se evt. tabel A i boks I.12.



Økonomisk teori tilsiger, at arbejdsudbuddet reagerer på ændringer i reallønnen efter skat. Effekten af en skattelettelse på arbejdsudbud og beskæftigelse kan komme ad flere kanaler, delvis afhængig af hvordan skatten lempes. For det første vil en skattelettelse forøge incitamentet for de allerede beskæftigede til at arbejde flere timer, f.eks. gennem øget overarbejde. For det andet giver en lettelse i skatten på arbejdsindkomst de ledige og personer uden for arbejdsmarkedet et øget incitament til at søge beskæftigelse. For det tredje kan en lavere skat øge de beskæftigedes indsats og dermed produktivitet (fordi den sandsynlige belønning for at arbejde mere effektivt øges, når skatten nedsættes). Endelig kan der være en mere langsigtet effekt på produktiviteten (og erhvervsfrekvensen), idet en lavere skat giver et øget incitament til uddannelse. I modsat retning kan effekten af højere indkomst som følge af skattelettelser tænkes at reducere arbejdsudbuddet. Ofte antages det dog, at indkomstelasticiteten i arbejdsudbuddet er nul, hvilket eksempelvis er i overensstemmelse med analyserne i Frederiksen mfl. (2001).

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over effekterne på arbejdsudbuddet af lavere skat på arbejde. Virkningerne vil bl.a. afhænge af, om skatten lempes i toppen af indkomstfordelingen (lavere marginalskatte), eller om skattelettelsen gives i form af et øget beskæftigelsesfradrag.

Ofte skelnes mellem *deltagelsesbeslutningen* og *timebeslutningen*. *Deltagelsesbeslutningen* drejer sig om, hvorvidt man overhovedet ønsker at udbyde sin arbejdskraft på arbejdsmarkedet. Denne beslutning påvirkes af forskellen mellem på den ene side den disponible løn, der kan opnås ved beskæftigelse, og på den anden side niveauet for den relevante offentlige overførsel efter skat. I relation til skattesystemet er det primært ændringer i beskæftigelsesfradraget, der kan påvirke denne beslutning. *Timebeslutningen* vedrører det antal timer, som udbydes af de personer, der allerede er på arbejdsmarkedet. I forhold til skattesystemet er det hovedsageligt ændringer i marginalskatte, der påvirker denne beslutning. Dermed påvirkes timebeslutningen primært af ændringer i satser og progressionsgrænser for mellem- og topskat.

Arbejdsudbuddet påvirkes ikke kun af indkomstskatte, men også af indirekte skatter på forbrug, da de påvirker den disponible realløn. En højere ejendomsværdiskat kan også påvirke arbejdsudbuddet, i det omfang den ikke fuldt ud nedvæltes i grundpriserne. På kort sigt kan en højere ejendomsværdiskat dog langt hen ad vejen opfattes som en fast udgift, der ikke beskærer udbyttet af en ekstra arbejdsindsats. I beregningerne i afsnittet ses der bort fra en eventuel negativ langsigtet effekt af ejendomsværdiskatten på arbejdsudbuddet, da denne effekt må anses for at være beskedent.

Baseret på dansk empiri antages ofte, at en reduktion af indkomstskatten, der forøger lønnen efter skat af den sidst tjente krone med 1 pct., vil øge det langsigtede arbejdsudbud med 0,1 pct. målt i timer. Baseret på denne antagelse når Finansministeriet eksempelvis frem til, at en lempelse af top- eller mellemskatten med 5 mia. kr. vil øge arbejdsudbuddet 0,3-0,4 pct., jf. Finansministeriet (2002). Stort set samme effekter fremgår af beregninger i *Dansk Økonomi, efterår 2004*. Effekten på arbejdsstyrken af sænkede marginalsatter vil primært fremkomme som et øget udbud af arbejdstimer fra de allerede beskæftigede.

En forøgelse af arbejdsudbuddet vil i den nuværende konjunktursituation bidrage til at mindske presset på arbejdsmarkedet, men effekten er usikker. For det første er der usikkerhed om størrelsen af den langsigtede effekt på arbejdsudbuddet, og for det andet er der usikkerhed om, hvor hurtigt effekten vil vise sig.

**Effekt på offentlige finanser er positiv på længere sigt**

Den betragtede skatteomlægning er pr. konstruktion neutral for de offentlige finanser, inden der tages højde for de afledte effekter på forbrug, kontantpriser, arbejdsudbud m.m. Da de langsigtede afledte effekter på beskæftigelsen samlet set er positive, indebærer skatteomlægningen, at de offentlige finanser på sigt forbedres, og skatteomlægningen vil dermed bidrage til at forbedre den finanspolitiske holdbarhed. På kort sigt forværres de offentlige finanser dog en anelse (med ca. 1 mia. kr.) som følge af, at skatteomlægningen på kort sigt indebærer en reduktion af efterspørgslen.

**Kortsigtede effekter afhænger bl.a. af reaktion i arbejdsudbud**

De konkrete effekter af skatteomlægningen afhænger naturligvis af de antagelser, der er gjort. Beregningernes følsomhed over for nogle af de anvendte antagelser er illustreret i boks I.12, der især fokuserer på skatteomlægningens kortsigtede effekt på arbejdsmarkedet. Usikkerheden i relation til beregningerne knytter sig i den sammenhæng særligt til den kortsigtede arbejdsudbudseffekt, men også kontantprisens følsomhed overfor ændringer i ejendomsbeskatningen har betydning for effekten på arbejdsmarkedet.

En reduktion af skatten på arbejdsindkomst på 10 mia. kr. kan finansieres ved en forøgelse af den effektive ejendomsværdiskattesats fra de nuværende godt 0,4 pct. til ca. 0,75 pct.

Beregninger i bl.a. Finansministeriet (2002) indikerer, at en lettelse af marginalskatten (enten i form af lavere sats for top- eller mellemskatten eller højere progressionsgrænser) på 5 mia. kr. vil øge arbejdsudbuddet med 0,3-0,4 pct., primært gennem højere arbejdstid.

I nærværende beregninger antages det i overensstemmelse hermed, at effekten af en skattelettelse på 10 mia. kr. på sigt medfører en forøgelse af den ønskede gennemsnitlige arbejdstid på 0,6 pct. Det antages, at den offentlige sektors beskæftigelse både målt i personer og timer er uændret. Dermed øges arbejdstiden i den private sektor med ca. 0,8 pct. Trægheder i bl.a. virksomhedernes evne og villighed til umiddelbart at øge beskæftigelsen som følge af det større timearbejdsudbud gør, at den højere ønskede arbejdstid antages at slå igennem på den faktiske arbejdstid med en fjerdedel det første år, og en efterfølgende årlig tilpasning på en fjerdedel af den resterende forskel op til den langsigtede effekt. Det antages, at stigningen i den faktiske arbejdstid umiddelbart (gennem en reduktion af importen) giver anledning til en øget produktion. Herved er beskæftigelsen målt i personer upåvirket (mens timebeskæftigelsen som udgangspunkt stiger parallelt med den højere arbejdstid). I beregningen er det endvidere antaget, at timeproduktiviteten i de enkelte erhverv holdes uændret.

Beregningerne viser, at efterspørgslen vil blive reduceret, og at udbuddet af arbejdskraft vil blive øget. Herved vil skatteomlægningen indebære en reduktion af presset på arbejdsmarkedet. Beregningerne er imidlertid forbundet med en række usikkerheder, der bl.a. vedrører den kortsigtede forbrugstilbøjelighed, kontantprisen reaktion på ændringer i ejendomsværdiskatten og arbejdsudbuddets reaktion på skatteændringer. I tabel A er vist resultatet af en række følsomhedsanalyser.

Forøges den kortsigtede forbrugstilbøjelighed til det dobbelte, øges den isolerede effekt af lavere indkomstskat hhv. højere ejendomsværdiskat første år med omkring 50 pct., jf. tabel A. Da den betragtede skatteomlægning er provenuneutral, er effekten af den samlede omlægning dog stort set upåvirket af den kortsigtede forbrugstilbøjelighed.

Et andet usikkerhedspunkt er effekten af ændringer i ejendomsværdiskatten på kontantprisen på boliger. Ved den betragtede skatteomlægning reduceres kontantprisen kun ca. 1½ pct. på kort sigt, stigende til ca. 4½ pct. på længere sigt. Da den

højere ejendomsværdiskat indebærer, at usercost øges ca. 9 pct., er det tænkeligt, at de i SMEC beregnede kontantprisvirkninger er for små. Følsomhedsberegningen viser, at fordobles kontantprisens følsomhed overfor usercost, så øges effekten af skatteomlægningen. Efter 5 år er effekten på arbejdsmarkedet omkring en tredjedel større.

Et tredje usikkerhedspunkt ved beregningerne er, hvor hurtigt ændringerne i arbejdstiden slår igennem. Antages det, at tilpasningen fordobles (sådan at halvdelen af den langsigtede effekt indtræffer allerede første år), øges effekten på arbejdsmarkedet fra 5.000 personer til 9.000 personer første år.

*Tabel A Påvirkning af presset på arbejdsmarkedet ved ændringer i beskatningen*

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år
	----- 1.000 pers. -----				
<b>Efterspørgelseffekt af lavere indkomstskat</b>	<b>3,6</b>	<b>7,0</b>	<b>8,4</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>
Høj forbrugseffekt	8,0	12,3	11,5	10,6	9,9
Høj kontantpriseffekt	3,6	7,0	8,5	9,4	9,7
<b>Efterspørgelseffekt af øget ejendomsværdiskat</b>	<b>-4,5</b>	<b>-8,8</b>	<b>-10,8</b>	<b>-12,0</b>	<b>-12,6</b>
Høj forbrugseffekt	-8,9	-13,8	-13,5	-13,4	-13,5
Høj kontantpriseffekt	-5,4	-10,9	-14,1	-16,4	-17,9
<b>Arbejdsudbudseffekt af lavere indkomstskat</b>	<b>-4,1</b>	<b>-7,1</b>	<b>-9,4</b>	<b>-11,0</b>	<b>-12,3</b>
Hurtig arbejdsudbudseffekt	-8,1	-12,1	-14,1	-15,1	-15,6
<b>Samlet effekt</b>	<b>-5,0</b>	<b>-8,9</b>	<b>-11,8</b>	<b>-14,0</b>	<b>-15,9</b>
Høj forbrugseffekt	-5,0	-8,6	-11,4	-13,8	-15,9
Høj kontantpriseffekt	-5,9	-11,0	-15,0	-18,0	-20,5
Hurtig arbejdsudbudseffekt	-9,0	-13,9	-16,5	-18,1	-19,2

Anm.: Den samlede effekt på presset på arbejdsmarkedet opgøres som den rene efterspørgelseffekt af skatteomlægningen (svarende til tabel I.15) plus arbejdsudbudseffekten, der beregnes som den antagne stigning i den faktiske arbejdstid, jf. første række i tabel I.16, (omregnet til personer).

Første række i hver gruppering (angivet med **fed**) viser effekten ved brug af SMEC's normale estimater og beskrevne antagelser, svarende til tallene i hovedteksten.

“Høj forbrugseffekt” viser effekten, når den kortsigtede forbrugstilbøjelighed fordobles.

“Høj kontantpriseffekt” svarer til, at kontantprisens følsomhed over for usercost fordobles.

“Hurtig arbejdsudbudseffekt” svarer til, at førsteårseffekten og tilpasningshastigheden i arbejdsudbuddet fordobles.

**Effekt af de enkelte elementer i skatteomlægning afhænger også af forbrugseffekten**

Ud fra økonomisk teori må det formodes, at forbrugseffekten af en skattelettelse, der opfattes som permanent, er relativt stor. Da der imidlertid er tale om en provenuneutral skatteomlægning, betyder forbrugstilbøjeligheden ikke nævneværdigt for de kortsigtede effekter på arbejdsmarkedet. Betragtes de isolerede bidrag fra de enkelte elementer – højere ejendomsværdiskat hhv. lavere indkomstskat – viser følsomhedsberegningerne imidlertid, at effekterne i betydeligt omfang også afhænger af den kortsigtede forbrugseffekt. Eksempelvis vil en isoleret lempelse af indkomstskatten være stort set neutral i forhold til presset på arbejdsmarkedet med de gjorte antagelser, men hvis forbrugstilbøjeligheden er større end forudsat, eller hvis arbejdsudbudseffekten er mindre, vil en ufinansieret indkomstskattelettelse øge presset.<sup>13</sup>

## **I.8 Velfærdsforliget og de langsigtede udsigter for de offentlige finanser**

**Velfærdsforlig og ny befolkningsprognose**

Den demografiske udvikling frem mod 2040 vil lægge et betydeligt pres på de offentlige finanser, da antallet af ældre vil stige kraftigt, samtidig med at der bliver færre i den erhvervsaktive alder. Effekterne af den fremtidige demografiske udvikling på det offentlige budget har været debatteret over en længere årrække, og i sommeren 2006 blev der vedtaget en større reformpakke – det såkaldte velfærdsforlig – for at imødegå udfordringerne. Siden forliget blev indgået, er der imidlertid blevet offentliggjort en ny befolkningsprognose, hvor den forventede levetid er øget betydeligt i forhold til tidligere prognoser. Den positive nyhed om længere levetid vil øge det langsigtede pres på de offentlige finanser i forhold til grundlaget for udarbejdelsen af velfærdsforliget.

13) Påvirkningen af presset på arbejdsmarkedet af en ufinansieret lempelse af indkomstskatten fremgår som summen af “Efterspørgselseffekt af lavere indkomstskat” og “Arbejdsudbudseffekt af lavere indkomstskat” i tabel A i boks I.12.

**Afsnittet omhandler den langsigtede udvikling i de offentlige finanser**

Som følge af det indgåede velfærdsforlig og den nye befolkningsprognose er det relevant at vurdere, i hvor høj grad forliget forbedrer den langsigtede udvikling i de offentlige finanser. Dette afsnit diskuterer – på baggrund af nye beregninger i DREAM (2006) – effekten af væsentlige dele af velfærdsforliget på de offentlige finanser. Derudover diskuteres en række af de centrale forudsætninger bag beregningerne. Endelig undersøges, hvordan politiske beslutninger kan påvirke resultaterne, herunder betydningen af at videreføre skattestoppets nominalprincip efter 2010, effekten af højere vækst i det offentlige forbrug og konsekvensen af en reduktion af arbejdstiden.

**Forliget indeholder tiltag til at øge beskæftigelsen**

Velfærdsforliget indeholder en lang række tiltag, som har til formål at øge arbejdsstyrke og beskæftigelse. Først og fremmest indeholder velfærdsforliget en forhøjelse af tilbagetrækningsalderen gennem en parallel stigning i aldersgrænserne for efterløn og folkepension, således at den maksimale periode på efterløn fortsat er fem år for den enkelte. Indledningsvis øges både efterløns- og folkepensionsalderen med to år, hvor den første forhøjelse af grænsen for efterløn sker i 2019. Efterfølgende vil der ske yderligere justeringer i aldersgrænserne betinget af levetidsudviklingen i befolkningen. Herudover ophæves særreglerne for de ældre i dagpengesystemet, og der introduceres målrettede beskæftigelsestiltag for ældre og indvandrere. Endvidere tilføres flere midler til forskning og udvikling, og der opstilles mål om øget uddannelsesniveau for de kommende ungdomsårgange, jf. boks I.13.

Velfærdsforliget, som regeringen, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti indgik i juni 2006, indeholder et større antal tiltag, der skal bidrage til at sikre holdbarheden af de offentlige finanser på lang sigt, jf. Finansministeriet (2006a).

Forliget indebærer bl.a., at efterløns- og folkepensionsalderen forhøjes med 2 år. Forhøjelsen af aldersgrænserne indføres fra 2019 med ½ år ad gangen, således at antallet af år med efterløn forbliver 5 år for den enkelte. Efter 2025 stiger aldersgrænserne i takt med restlevetiden for 60-årige, således at det samlede forventede antal år på efterløn og folkepension vil være omkring 19½ år, hvilket svarer til niveauet i 1995. Alle stigninger i aldersgrænserne skal varsles ti år forinden, hvorfor en forhøjelse i 2025 vil være baseret på udviklingen i levetiden frem til 2015.

Forliget indeholder tillige tiltag, som sigter mod at reducere ledigheden og øge erhvervsdeltagelsen for særlige grupper, herunder specielt ældre og indvandrere. I forhold til arbejdsmarkedet for de ældre ophæves både den forlængede dagpengebetalt for 55-59-årige og muligheden for fritagelse fra aktivering af 58-59-årige ledige. Desuden introduceres nye former for støttet beskæftigelse for personer med lange forudgående perioder på offentlige overførsler. For de ældre, hvis dagpengeperiode udløber, introduceres seniorjob, som er støttet beskæftigelse i den offentlige sektor. For indvandrere med lange forløb på offentlig forsørgelse fokuseres på at opnå tilbud om privat jobtræning. For alle med over 2½ års ledighed igangsættes særligt intensive aktiveringsforløb. Endelig fremrykkes aktiveringsindsatsen, således at alle har ret og pligt til et aktiveringstilbud efter 9 måneders ledighed. Samlet ventes beskæftigelsestiltagene at koste ca. ½ mia. kr. årligt.

Der oprettes en globaliseringspulje, som skal benyttes til at øge forskning, udvikling og uddannelse. Globaliseringspuljen udgør i 2007 2 mia. kr., stigende til 10 mia. kr. i 2012. Udmøntningen af puljen er vedtaget i forbindelse med finansloven for 2007, jf. Finansministeriet (2006b). Omkring 5,2 mia. kr. af den endelige pulje planlægges tilført forskning, 0,5 mia. kr. til iværksætteri og 4,3 mia. kr. til tiltag, som skal øge uddannelsesniveaet. I relation til uddannelse er målsætningen, at fra 2015 skal 95 pct. af en ungdomsårgang (dvs. elever i 8. klasse det pågældende år) gennemføre en ungdomsuddannelse, mens 50 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse. Målsætningen skal ses i forhold til, at omkring 80 pct. af en ungdomsårgang i dag forventes at gennemføre en ungdomsuddannelse og omkring 44 pct. en videregående uddannelse, jf. Undervisningsministeriet (2005). De beregninger, som diskuteres senere i afsnittet, inkluderer dog hverken den stigning i det offentlige forbrug, som følger af globaliseringspuljen, eller effekten af at realisere uddannelsesmålsætningerne.

**Kraftigere stigning  
i levetiden i ny  
befolknings-  
prognose**

Velfærdsforligets langsigtede effekt på det offentlige budget er i forligsteksten beregnet på basis af en befolkningsprognose fra 2004 udarbejdet for Velfærdskommissionen. Siden vedtagelsen af velfærdsforliget er der imidlertid offentliggjort en ny befolkningsprognose i efteråret 2006, hvor den forventede levetid stiger væsentligt mere, end det var lagt til grund for prognosen fra 2004. Revisionen af den forventede levetid er baseret på nye data for fertilitet og dødshyppigheder, men ændringerne skyldes også en videreudvikling af metoden bag vurderingerne for Velfærdskommissionen.<sup>14</sup>

**600.000 flere over  
65 år i 2040**

Det er især middellevetiden for mænd, som er blevet opjusteret. Mændenes levetid ventes nu at stige med godt 4 år frem mod 2025 i forhold til i dag, hvilket er ca. 3 år mere end vurderet i Velfærdskommissionens fremskrivning. For kvinder forventes levetiden at stige med knap 3 år frem mod 2025, hvilket er ca. 1½ år mere end i den tidligere prognose. I den nye prognose er middellevetiden i 2025 80 år for mænd og 83 år for kvinder.<sup>15</sup> Den højere forventede levetid betyder, at antallet af personer over 65 år i prognosen stiger med mere end 600.000 frem mod 2040 i forhold til i dag, jf. tabel I.17. Til sammenligning forudså den tidligere prognose fra 2004 en stigning på omkring 400.000 personer over 65 år.

- 14) I befolkningsprognoserne fremskrives befolkningen fordelt på alder, køn og etnisk herkomst baseret på antagelser om levetid, fødselstal samt ind- og udvandring. Forventningen til levetidsudviklingen er baseret på estimationer med Lee-Carter metoden. Haldrup (2004) beskriver beregningerne bag Velfærdskommissionens befolkningsprognose fra 2004, mens Hansen mfl. (2006a) dokumenterer de opdaterede estimationer bag prognosen fra 2006. Resultaterne af den nye befolkningsprognose præsenteres i Hansen mfl. (2006b).
- 15) De angivne middellevetider er ca. 1½ år under det, der eksempelvis forventes for Sverige i 2025, jf. Statistiska Centralbyrån (2006).



Tabel I.17 *Befolkningsudvikling frem mod 2040*

	2005	2005-15	2015-25	2025-40	2005-40
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 personer	-----	-----
Under 15 år	1.016	-80	-10	48	-42
15-64 år	3.584	-31	-57	-171	-259
Over 65 år	818	228	174	217	620
heraf over 80 år	222	13	91	127	231
I alt	5.418	117	107	94	319

Anm.: Den angivne ændring er den samlede ændring i perioden.

Kilde: DREAM's befolkningsprognose, jf. Hansen mfl. (2006b).

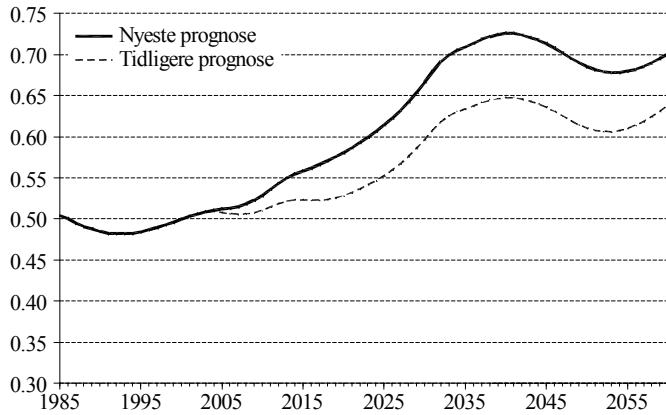
### **Forsørgerbrøken stiger**

I dag udgør den erhvervsaktive aldersgruppe omkring 66 pct. af befolkningen, mens andelen af ældre er omkring 15 pct. Disse andele ændrer sig frem mod 2040, hvor de erhvervsaktive aldersgruppers andel af befolkningen falder til 58 pct., og de ældres andel stiger til 25 pct. Andelen af børn i befolkningen er relativt konstant. Samlet betyder dette, at hvor der siden midten af 1980'erne og frem til i dag har været omkring to personer i den erhvervsaktive alder for hver person udenfor, svarende til en forsørgerbrøk på ca.  $\frac{1}{2}$ , vil der i 2040 blot være fire personer i den erhvervsaktive alder for hver tre personer udenfor, svarende til en forsørgerbrøk på knap  $\frac{3}{4}$ , jf. figur I.28. Til sammenligning var forsørgerbrøken i den tidligere prognose omkring  $\frac{2}{3}$  i 2040.

### **Udviklingen i levetiden har stor betydning for de offentlige udgifter**

Den fremtidige udvikling i levetiden har betydning for vurderingen af, hvor stort det demografiske pres på de offentlige finanser bliver. Eksempelvis afhænger udgifterne til offentlig service af alderssammensætningen i befolkningen. Flere ældre borgere betyder større behov for sygehuse og hjemmehjælp, mens flere børn og unge øger behovet for daginstitutioner og uddannelse. Også en del af indkomstoverførslerne er aldersafhængige, idet flere ældre borgere øger udgifterne til bl.a. folkepension.

Figur I.28 Forsørgerbrøk – ny og tidligere prognose



Anm.: Forsørgerbrøken beregnes som antallet af personer under 15 år plus antallet af personer over 65 år delt med antallet af personer i den erhvervsaktive alder, dvs. mellem 15 og 64 år.

Kilde: Egne beregninger på DREAM's befolkningsprognose, 2004 hhv. 2006.

### Levetids- indeksering løser en del af problemet

Velfærdsforligets levetidsindeksering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension efter 2025 reducerer effekten på det offentlige budget af den stigende middellevetid, da indekseringen sikrer, at den forventede periode i tilbagetrækningsordningerne holdes konstant. Baseret på befolkningsprognosens forudsigelser vil aldersgrænsen for efterløn øges, således at efterlønsalderen omkring 2050 vil være ca. 66½ år. Denne efterlønsgrænse vil gælde for de nuværende 20-årige, jf. tabel I.18. Når der tages højde for tilbagetrækningsdelen af velfærdsforliget, indebærer ændringerne i befolkningssammensætningen, at udgifterne til offentlige overførsler vil stige fra 17 pct. af BNP i 2005 til 19 pct. af BNP i 2040. Uden velfærdsforliget ville udgifterne til offentlige overførsler i 2040 være 2 pct.point højere.

Tabel I.18 Forventede aldersgrænser for efterløn og folkepension givet alder i 2006

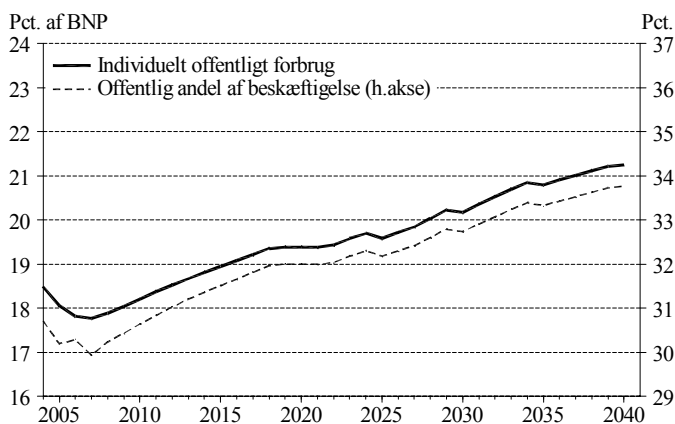
	20 år	30 år	40 år	50 år
----- Aldersgrænser -----				
Efterløn	66,5	65,5	63	60
Folkepension	71,5	70,5	68	65

Kilde: DREAM (2006).

### De offentlige serviceudgifter øges markant

Også udgifterne til de offentlige serviceydelser afhænger af den demografiske udvikling. Den stigende andel af ældre indebærer konkret, at udgifterne til individuel offentlig service stiger med knap 3¼ pct. af BNP mellem 2005 og 2040, jf. figur I.29.<sup>16</sup> Heraf udgør væksten i udgifterne til sundhed mere end 50 pct. Stigningen i det offentlige forbrug øger den offentlige andel af den samlede beskæftigelse fra ca. 30 pct. til ca. 34 pct.

Figur I.29 Offentlig service og beskæftigelse



Kilde: DREAM (2006).

16) Den angivne udvikling i udgifterne til offentlig service stammer fra forløbet med velfærdsforlig, som præsenteres senere i afsnittet. I forløbet uden velfærdsforlig stiger udgifterne med knap 4¼ pct. af BNP frem mod 2040. Forskellen i udviklingen skyldes, at BNP i 2040 er mindre, hvis der ikke tages højde for velfærdsforliget.

## Ny fremskrivning af de offentlige finanser

### **Strammingsbehov på lang sigt, men velfærdsforliget løser halvdelen af problemet**

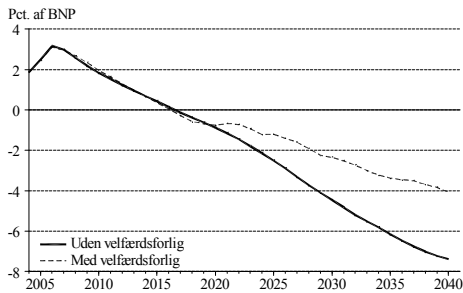
I DREAM (2006) er fremlagt nye beregninger af, hvordan økonomien og de offentlige finanser udvikler sig på lang sigt, hvor der tages højde for den seneste befolkningsprognose og flere af de vigtigste elementer i velfærdsforliget, jf. boks I.14. Beregningerne viser, at selv efter implementeringen af velfærdsforliget er det nødvendigt at foretage en stramning en gang i fremtiden for at sikre, at de offentlige finanser er holdbare på lang sigt. Velfærdsforliget betyder imidlertid en mindre alvorlig udvikling i den offentlige saldo og gæld frem mod 2040. Beregningerne viser, at velfærdsforliget løser omkring halvdelen af problemet.

### **Balance på de offentlige finanser hen over perioden 2010-25**

De senere års store overskud på de offentlige finanser indebærer, at den offentlige nettogæld ventes at være væk allerede inden for de næste par år.<sup>17</sup> Frem til 2015 vil et fortsat overskud på den offentlige saldo bidrage til opbygning af en offentlig nettoformue. Efter 2015 vil den demografiske udvikling imidlertid indebære, at overskuddet på den offentlige saldo afløses af et underskud. Velfærdsforliget betyder, at underskuddet på de offentlige finanser udvikler sig langt mindre kraftigt end i forløbet uden velfærdsforlig, jf. figur I.30a. Samlet set er der således over perioden 2010-25 balance på den offentlige saldo, og gældsudviklingen efter 2025 er mere moderat. I henhold til fremskrivningen med velfærdsforliget vil niveauet for gælden i 2040 udgøre omkring 35 pct. af BNP, hvilket er sammenligneligt med gælds niveauet i slutningen af 1990'erne. I forhold til forløbet uden velfærdsforlig er den offentlige nettogæld kun halvt så stor i 2040, jf. figur I.30b.

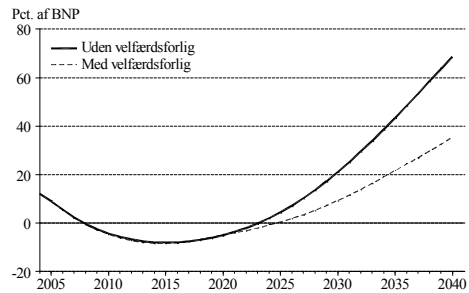
17) Det er den offentlige nettogæld, der er relevant at betragte i forbindelse med holdbarhedsberegninger. Nettogælden adskiller sig fra ØMU-gælden, som er et bruttogælds begreb, ved også at tage højde for de finansielle aktiver i stat og kommuner.

Figur I.30a Offentlig saldo



Kilde: DREAM (2006), jf. boks I.14.

Figur I.30b Offentlig nettogæld



### Større finansieringsbehov efter 2040

Den offentlige saldo bliver i henhold til fremskrivningen stadig mere ugunstig i løbet af 2030'erne, og efter 2040 fortsætter tendensen til stadig ringere offentlig saldo og dermed stadig stigende offentlig gæld. Da udviklingen efter 2040 således også bidrager til det finanspolitiske holdbarhedsproblem, er det ikke tilstrækkeligt at se på den offentlige saldo og gæld frem mod 2040. Illustreres det samlede finansieringsbehov ved den besparelse på det offentlige forbrug i 2080, som er nødvendig for at sikre den finanspolitiske holdbarhed i al fremtid, viser beregningerne, at den nødvendige besparelse er ca.  $8\frac{1}{4}$  pct. af BNP uden velfærdsforliget, mens den reduceres til knap  $4\frac{1}{2}$  pct. af BNP, når velfærdsforliget inkluderes i beregningerne, jf. tabel I.19. Det er klart, at usikkerheden ved fremskrivningerne øges, jo længere tidshorizonten er. I lyset heraf bliver der i det følgende fokuseret på udviklingen i den offentlige saldo og gæld frem til 2040.

Tabel I.19  *Oversigt over forløb uden og med velfærdsforlig*

	Uden velfærdsforlig		Med velfærdsforlig	
	2010	2040	2010	2040
	----- Indeks, 2004 = 100 -----			
Real BNP	113,5	194,9	114,7	204,3
	----- Pct. af BNP -----			
Off. saldo	1,8	-7,4	2,0	-4,1
Off. nettogæld	-4,3	68,7	-4,6	35,4
	----- 1.000 personer -----			
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	2.570	2.390	2.580	2.579
	----- Pct. af BNP -----			
Holdbarhedsindikator <sup>b)</sup>	8,2		4,4	

a) Da velfærdsforliget øger beskæftigelsen af personer, der har en lavere produktivitet og arbejdstid end gennemsnittet af de beskæftigede, er antallet af personer, der faktisk kommer i beskæftigelse som følge af velfærdsforliget, større end det, der fremgår af tabellen.

b) Holdbarhedsindikatoren viser den stramning i 2080, der er nødvendig for at sikre, at de offentlige finanser er holdbare i al fremtid. Stramningen sker ved en besparelse på det kollektive offentlige forbrug. Opgøres stramningen i 2005, svarer den til 4,0 pct. af BNP uden velfærdsforlig og til 2,2 pct. af BNP med velfærdsforlig.

Anm.: Beskæftigede er af modeltekniske årsager begrænset til aldersgruppen over 17 år, hvorfor antallet af beskæftigede kan afvige fra andre opgørelser, der inkluderer 15-16-årige.

Kilde: DREAM (2006), jf. boks I.14.

### Højere beskæftigelse øger BNP

Det ses af tabellen, at selv hvis der ikke tages højde for velfærdsforliget, vil BNP i 2040 være næsten fordoblet i forhold til 2004. Dette er en følge af den underliggende produktivitetsvækst i økonomien, som antages at være 2 pct. om året. Velfærdsforligets forhøjelse af aldersgrænserne i tilbagetrækningsordningerne øger arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen. Derudover er der en mindre effekt på struktureligheden af beskæftigelsestiltagene, som også bidrager til at øge beskæftigelsen. Samlet øger velfærdsforliget beskæftigelsen med ca. 190.000 personer i 2040, hvilket betyder, at det samlede antal beskæftigede er stort set uændret mellem 2010 og 2040. Dermed modvirker tiltagene i velfærdsforliget hele det underliggende demografiske betingede fald i beskæftigelsen, som sker frem mod 2040. Den øgede beskæftigelse medfører, at BNP i 2040 er 5 pct. højere i forløbet med velfærdsforlig end i forløbet uden.

De viste forløb er udarbejdet af DREAM-gruppen på den seneste udgave af DREAM-modellen fra november 2006. Denne version af DREAM er kalibreret til data fra 2004 (mod tidligere 2003). Herudover er befolkningsprognosen fra 2006 indarbejdet tillige med vedtagne politikændringer for f.eks. aktieavancebeskatningen. Endelig inkluderes væsentlige dele af velfærdsforliget. Beregningerne er baseret på en række forudsætninger om udviklingen i arbejdsstyrke, de offentlige udgifter, økonomien generelt og virkningen af velfærdsforliget. For en detaljeret dokumentation af de præsenterede forløb og forudsætningerne bag dem henvises til DREAM (2006), som kan downloades fra [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).

#### *Arbejdsstyrke*

I forløbet uden velfærdsforlig fremskrives arbejdsstyrken og antallet af personer på forskellige overførsler på basis af udviklingen i befolkningen og faste erhvervs- og bestandsfrekvenser fra 2004 opdelt på alder, køn og etnisk herkomst. Der er herefter foretaget korrektioner for effekten af tidligere politiktiltag, f.eks. udfasningen af overgangsydelsen, og for, at indvandreres erhvervsdeltagelse stiger med deres opholdstid.

I forløbet med velfærdsforliget er desuden inkluderet effekter på arbejdsstyrken af de forhøjede grænser for efterløn og folkepension. Grænsen for efterløn forhøjes indledningsvist med ½ år ad gangen mellem 2019 og 2022. Herefter betyder befolkningsprognosens udvikling i restlevetiden for 60-årige, at grænsen hæves med et helt år i 2025, 2030 og 2035. Fra og med 2040 hæves grænsen i et mere moderat tempo, dvs. med højst ½ år hvert femte år. Grænsen for folkepension hæves parallelt, således at alle generationer har en maksimal efterlønsperiode på 5 år. Da grænserne ikke reguleres samtidigt, betyder reformen dog også, at der efter 2019 kun vil være omkring 4½ årgang på efterløn ad gangen. Når efterlønsalderen hæves, forudsættes det, at omkring 20 pct. af de, som ikke længere kan gå på efterløn, i stedet vil modtage førtidspension, og at en mindre andel vil modtage sygedagpenge, mens resten bliver i arbejdsstyrken. Antagelsen indebærer, at andelen af førtidspensionister for aldersgrupperne lige under efterlønsalderen stiger fra ca. 20 pct. i 2005 til ca. 35 pct. i 2040. Det antages, at der ikke sker en substitution til selvfinansieret tilbagetrækning. Tilbagetrækningsreformen indebærer en forøgelse af beskæftigelsen på ca. 180.000 personer i 2040. Dette er en væsentlig større effekt end den vurderede effekt ved præsentationen af velfærdsforliget på omkring 100.000 personer. En betydelig del af forskellen mellem nærværende beregninger og vurderingen i forligsteksten skyldes, at levetidsindekseringen af aldersgrænserne forventes at ske hurtigere, når den nye befolkningsprognose lægges til grund. Efterlønsalderen i 2040 forventes således at være 1½ år højere med den nye end med den tidligere prognose.

### *Beskæftigelse og ledighed*

Det strukturelle niveau for ledigheden antages at være 5 pct. af arbejdsstyrken i 2006. Ændringer i befolkningssammensætningen medfører dog, at ledigheden i gennemsnit er godt  $4\frac{3}{4}$  pct. frem mod 2040 i forløbet uden velfærdsforlig. Det forudsættes, at profilen for den aldersfordelte ledighedsprocent lige inden efterlønsalderen følger op med efterlønsalderen, hvilket betyder, at den overordnede ledighedsprocent ikke stiger ved forhøjelsen af aldersgrænserne. Beskæftigelsestiltagene, f.eks. tidligere aktivering og afskaffelsen af særreglerne for ældre dagpengemodtagere, indgår i beregningerne gennem en reduktion af ledigheden for de relevante aldersgrupper. Den største reduktion sker for de ældre. Det samlede fald i ledigheden er ca. 0,4 pct.point fra 2008, hvilket indebærer, at beskæftigelsen stiger med ca. 10.000 personer.

### *Offentlige finanser*

Beregningerne tager udgangspunkt i et uændret skattesystem. Skattestoppets nominalprincip antages dog ophævet fra 2011, således at punktafgifterne og ejendomsværdiskatten herefter igen stiger med prisudviklingen.

Udgifterne til den individuelle offentlige service (f.eks. sygehuse, uddannelse og børnehaver) opdeles på alder, køn og etnisk herkomst. Fremadrettet udvikler udgifterne til offentlig service sig baseret på befolkningsudviklingen, den underliggende vækst og inflationen. Udgifterne til det kollektive offentlige forbrug (f.eks. politi og centraladministration) fremskrives som en fast andel af BNP.

De offentlige investeringer tilpasser sig gradvist til et niveau, som på lang sigt fastholder forholdet mellem offentligt kapitalapparat og offentlig produktion. Det indebærer, at de offentlige investeringer stiger med ca. 40 pct. i forhold til det nuværende investeringsniveau.

### *Øvrige forudsætninger*

I 2005 og 2006 følger de offentlige indtægter og udgifter i store træk forløbet i *Økonomisk Redegørelse, august 2006*. Arbejdstiden antages at være uændret fremadrettet, og der forudsættes en underliggende årlig produktivitetsvækst på 2 pct., en inflation på 1,75 pct. samt en nominal rente på 4,75 pct.

Beregningerne inkluderer ikke den indeksering af alderen for udbetaling af ATP, SP og kapitalpensioner, som er antaget i DREAM (2006). Dette har stort set ikke betydning for det langsigtede strammingsbehov, men det påvirker den tidsmæssige profil for den offentlige sektors saldo.



## Forudsætninger og usikkerhedsfaktorer

### Lange fremskrivninger er usikre

Langsigtede vurderinger af udviklingen i økonomien som helhed og finanspolitikken i særdeleshed er nødvendige for at vurdere størrelsesordenen af de demografiske udfordringer for velfærdsstaten. Fremskrivningerne bygger naturligvis på en lang række forudsætninger og faktorer, som kan udvikle sig anderledes end forudsat. Jo længere tidshorizont, jo større usikkerhed. Nogle af de usikkerhedsfaktorer, som kan have særlig betydning for vurderingen af den langsigtede udvikling af de offentlige finanser, er nævnt i tabel I.20.

Tabel I.20 Usikkerhedsfaktorer ved fremskrivningerne

<b>Usikkerhedsfaktorer</b>	
Befolkning	<ul style="list-style-type: none"><li>• Udvikling i levetid</li><li>• Omfang og sammensætning af indvandring</li></ul>
Offentlige serviceydelser	<ul style="list-style-type: none"><li>• Anden vækst end det demografiske træk</li><li>• Sundhedsudgifternes afhængighed af restlevetid</li></ul>
Arbejdsudbud	<ul style="list-style-type: none"><li>• Integration</li><li>• Uddannelsesniveaets betydning for erhvervsfrekvensen</li><li>• Velstandseffekt på tilbagetrækning og arbejdstid</li></ul>
Effekt af ændring i aldersgrænser	<ul style="list-style-type: none"><li>• Substitution til andre overførsler</li><li>• Aldersfordelt ledighed</li></ul>
Offentlig saldo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Strukturledighed</li><li>• Globaliseringens betydning for skattebaserne</li></ul>
Nøgletal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rente, vækst og inflation</li></ul>

**Usikkerhed om udviklingen i levetiden er delvist afhjulpet med velfærdsforliget**

Den demografiske udvikling i befolkningsprognosen er i sagens natur en hjørnesteen for beregningerne. Med hensyn til vurderingen af de offentlige finanser er det hovedsageligt udviklingen i levetiden, der har betydning. Forventningerne til levetidsudviklingen – i både Danmarks Statistiks og DREAM's prognoser – har i de seneste år gennemgået markante revisioner. Med indekseringen af aldersgrænserne i tilbagetrækningsordningerne tages der højde for den del af usikkerheden omkring levetidsudviklingen, som knytter sig til udgifter til overførselsindkomsterne.

**Det offentlige forbrug afhænger af levetiden ...**

Udviklingen i de offentlige serviceudgifter afhænger også af den demografiske udvikling, herunder udviklingen i levetiden. I beregningerne er det forudsat, at udgifterne til offentlige serviceydelser, f.eks. plejehjem, sygehuse og børnehaver, udvikler sig med demografien og de generelle lønstigninger, således at antallet af børn pr. pædagog eller antallet af patienter pr. sygeplejerske er uændret.<sup>18</sup> Dermed vil udgifterne stige i takt med den demografiske træk på ydelsen, og en anden levetidsudvikling vil i sagens natur ændre forløbet for de offentlige serviceudgifter. Jo længere levetid, jo større udgifter.

**... men også andre faktorer skaber usikkerhed om udviklingen**

Det er imidlertid ikke kun udviklingen i levetiden, som er en usikkerhedsfaktor i forhold til de offentlige serviceudgifter. Mindst to yderligere usikkerhedsmomenter kan nævnes: Den første er muligheden for, at serviceydelsen pr. bruger øges i forhold til det nuværende niveau, og den anden knytter sig til udviklingen i de aldersfordelte serviceudgifter, når levetiden stiger. Disse forhold diskuteres i det følgende.

18) Når udgifterne til offentlige serviceydelser vokser med de generelle lønninger, øges det reale offentlige varekøb og dermed det reale forbrug pr. bruger, selvom der antages uændrede personalenormeringer. Se afsnit I.6 for en diskussion af vanskelighederne ved at sammenligne serviceniveauet i den offentlige sektor med udviklingen i det reale offentlige forbrug.

**Individuelt offentligt forbrug er historisk steget mere end forudsat i beregningerne**

Med hensyn til udviklingen i offentlige serviceydelser pr. bruger kan det siges at være optimistisk at antage, at det individuelle offentlige forbrug kun udvikler sig med det demografiske træk på ydelserne. Serviceudgifterne er tidligere steget væsentligt mere. I perioden 1970-2003 steg de offentlige serviceudgifter således i gennemsnit ca. 0,15 pct.point mere pr. år, end det demografiske træk ville tilsi-ge, jf. Velfærdskommissionen (2004). Den højere historiske udgiftsstigning pr. bruger viser, at det kan være vanskeligt at holde væksten i de offentlige serviceudgifter på det niveau, som er forudsat i beregningerne. Endvidere er det langt fra sikkert, at det er et politisk ønske at fastholde normeringerne. Eksempelvis vil der typisk være både et pres for og et ønske om at benytte nye – og ofte dyrere – behandlingsformer i sundhedsvæsenet.

**Sundhedsudgifter kan afhænge af restlevetid**

På den anden side er det muligt, at levetidsstigningerne medfører en tilsvarende stigning i antallet af år ved godt helbred. I så fald kan udgifterne til pleje og sundhed i højere grad være afhængige af restlevetiden end af alderen, hvilket betyder, at udgifterne overvurderes i de her præsenterede beregninger. Velfærdskommissionens beregninger på den tidligere befolkningsprognose tyder på, at den finanspolitiske holdbarhed kan forbedres med 10-25 pct. afhængigt af, hvor meget restlevetiden antages at have betydning for sundhedsudgifterne.

**Fremtidig tilknytning til arbejdsmarkedet blandt indvandrere og efterkommere er usikker**

I forhold til fremskrivningen af arbejdsstyrken er der også andre usikkerhedsfaktorer end selve befolkningsudviklingen for de erhvervsaktive aldersgrupper. Eksempelvis knytter der sig betydelig usikkerhed til, hvor meget integrationsindsatsen vil øge tilknytningen til arbejdsmarkedet for indvandrere og efterkommere. Herunder er der særlig usikkerhed knyttet til den fremtidige erhvervsdeltagelse blandt efterkommere fra mindre udviklede lande, da der i dag kun er meget få i denne gruppe, som er over 25 år. Antagelserne vedrørende denne gruppes erhvervsdeltagelse kan både vise sig at være for optimistiske og for pessimistiske.<sup>19</sup>

19) De konkrete antagelser er beskrevet i DREAM (2006).

### Uddannelses- niveauet kan øge erhvervs- deltagelsen ...

Den fremskrivning af arbejdsstyrken, som ligger til grund for beregningerne, baseres på konstante erhvervsfrekvenser fra 2004 opdelt på køn, alder og herkomst. Tilknytningen til arbejdsmarkedet afhænger imidlertid også af uddannelsesniveauet, idet erhvervsfrekvensen for ufaglærte er noget lavere end for faglærte og personer med en videregående uddannelse, jf. tabel I.21. Uddannelsesniveaet er stigende, eftersom de yngre generationer på arbejdsmarkedet har et højere uddannelsesniveau end de ældre generationer, de erstatter. Derudover forudses det i Undervisningsministeriet (2005), at uddannelsesniveaet vil blive øget yderligere fremover. Det højere uddannelsesniveau vil trække i retning af en højere erhvervsfrekvens i fremtiden. I modsat retning trækker imidlertid, at erhvervsdeltagelsen for alle tre hoveduddannelsesgrupper har været svagt faldende i de sidste 25 år, bl.a. som følge af øget udbredelse af førtidspension, jf. Velfærdskommissionen (2005).

Tabel I.21 Erhvervsfrekvens og uddannelsesandele

	Ufaglært	Faglært	Videregående Uddannelse
	----- Pct. -----		
Erhvervsfrekvens	75,3	92,1	93,9
Uddannelsesandele	----- Pct. af aldersgruppen -----		
30-34-årige	30,3	36,2	33,5
60-64-årige	42,5	37,8	19,7

Anm.: Erhvervsfrekvensen er beregnet for aldersgruppen 35-49 år.

Kilde: Egne beregninger på registerdata fra 2004.

### ... men størrelsen af effekten er usikker

En del af usikkerheden omkring betydningen af uddannelsesniveaet kan også henføres til spørgsmålet om, hvorvidt de ekstra personer, der gennemfører en uddannelse, vil have samme arbejdsmarkedsadfærd som de nuværende grupper med den samme uddannelse. Hvis de ekstra elever har ringere faglige forudsætninger end gennemsnittet, vil afkastet af uddannelsen, målt ved øget erhvervsdeltagelse og produktivitet, være mindre. Hertil kommer, at det kan kræve en større indsats – og dermed større omkostninger – at få flere svage elever gennem uddannelsessystemet. Selv i lyset

af de sidstnævnte forbehold, er det sandsynligt, at et stigende uddannelsesniveau isoleret set vil bidrage til at øge den gennemsnitlige erhvervsfrekvens i forhold til de præsenterede beregninger. Vurderinger af, hvor stor en effekt det stigende uddannelsesniveau vil have på arbejdsstyrken, varierer dog betydeligt.<sup>20</sup>

### **Globaliseringspulje og uddannelsesmålsætninger**

Den stigning i det offentlige forbrug, som sker ved udmøntningen af globaliseringspuljen, er ikke indregnet i de præsenterede beregninger. Der er heller ikke inkluderet effekten af at realisere målsætningerne vedrørende løftet i det fremtidige uddannelsesniveau, som i velfærdsforliget bl.a. tænkes finansieret af globaliseringspuljen. De ekstra udgifter, som kommer i forbindelse med udmøntningen af globaliseringspuljen, vil forringe den finanspolitiske holdbarhed. Hvis det imidlertid lykkes at øge andelen af en ungdomsårgang, som opnår en videregående uddannelse, med ca. 6 pct.point og at øge andelen, som opnår en ungdomsuddannelse, med 15 pct.point, vil der være basis for en yderligere stigning i arbejdsstyrken på længere sigt. Særligt den markante reduktion af gruppen, der ikke har anden uddannelse end grundskolen, kan have betydning. På kort sigt vil en opfyldelse af målsætningerne dog også medføre flere studerende, hvilket vil reducere det effektive arbejdsudbud.<sup>21</sup>

### **Velstandseffekter kan sænke tilbagetrækningsalderen ...**

Mens det stigende uddannelsesniveau efter al sandsynlighed vil bidrage til at øge arbejdsudbuddet, trækker den generelle stigning i velstanden i retning af en reduktion af arbejdsudbuddet og dermed en forværring af den finanspolitiske holdbarhed. Tabel I.19 viser, at der sker en fordobling af BNP frem mod 2040. I takt med at velstanden øges, og pensionsopsparingerne udbygges, kan det forventes, at

- 20) Vurderinger baseret på befolkningsprognosen fra 2004 findes eksempelvis i Velfærdskommissionen (2004) og i AERådet (2004). Derudover inkluderer beregningerne i Finansministeriet (2004) og *Dansk Økonomi, forår 2004* en uddannelseseffekt på arbejdsstyrken.
- 21) Hvis uddannelsesmålsætningerne opfyldes, er det vurderet i forligsteksten, at det kan øge beskæftigelsen med ca. 15.000 personer i 2040. I AERådet (2006b) vurderes det imidlertid, at beskæftigelseseffekten i 2040 kan være helt op til 45.000 personer.

efterspørgslen efter fritid stiger. Dette kan føre til, at en større del af befolkningen vælger at trække sig tidligere tilbage – enten for egne midler eller på efterløn. I så fald sænkes den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder, og dermed reduceres arbejdsstyrken i forhold til forudsætningerne i beregningerne. Den historisk stigende trend i udnyttelsen af efterlønsordningen kan støtte en vurdering af, at tilbagetrækningsalderen – alt andet lige – vil tendere til at falde i fremtiden, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, forår 2005*.

### **... eller reducere arbejdstiden**

En stigende tendens til øget fritid kan også manifestere sig som lavere årlig arbejdstid, enten ved en kortere arbejdsuge eller ved ekstra ferie. I beregningerne er det forudsat, at den årlige arbejdstid er uændret fremadrettet, men historisk har der været en tendens til et fald i arbejdstiden. Gennemsnitligt er arbejdstiden således faldet med 3-4 timer om året siden 1980. Faldet i arbejdstiden var relativt kraftigt i perioden 1980-95, mens det i de senere år – sandsynligvis som følge af de gode konjunkturer – er blevet afløst af en svag stigning.

### **Afledte effekter af øgede aldersgrænser er usikre**

Effekten på beskæftigelsen af at øge aldersgrænserne for efterløn og folkepension er underlagt en betydelig usikkerhed. Det er f.eks. vanskeligt at forudse, hvordan de personer, der ikke kan gå på efterløn som følge af forhøjelserne af aldersgrænserne, vil fordele sig mellem arbejdsstyrken og andre overførselsordninger. Erfaringerne fra stoppet for tilgang til overgangsydelsen tyder imidlertid på, at langt de fleste vil bidrage til at øge arbejdsstyrke og beskæftigelse.<sup>22</sup> I forløbet med velfærdsforliget er det antaget, at omkring 80 pct. af gruppen vil forblive i arbejdsstyrken, mens resten i stedet vil få tilkendt førtidspension.<sup>23</sup> Usikkerheden knyttet til, i hvor høj grad de ekstra personer i arbejdsstyrken opnår beskæftigelse, skyldes blandt andet, at der i dag er en betydelig overledighed for aldersgrupperne lige under efter-

22) Jf. f.eks. *Dansk Økonomi, forår 2005* og Velfærdskommissionen (2006).

23) Antagelsen om, at 20 pct. af gruppen får tilkendt førtidspension, kan debatteres. Se DREAM (2006) for en uddybende redegørelse for, hvordan effekterne af velfærdsforligets forhøjelse af aldersgrænserne kvantificeres, og hvilke konsekvenser det har for den langsigtede holdbarhed.

lønsalderen. Denne overledighed ventes reduceret, når særreglerne for ældre dagpengemodtagere ophæves. I det omfang den resterende overledighed skyldes eksistensen af efterlønsordningen, må det forventes, at overledigheden fortsat vil karakterisere aldersgrupperne lige under (den forhøjede) efterlønsgrænse, mens ledigheden blandt 55-59-årige i takt med stigningen i efterlønsgrænsen vil nærme sig niveauet for de yngre aldersklasser. Det er dog muligt, at den høje ledighed blandt 55-59-årige fortsætter og udvides til at også at karakterisere aldersgrupperne over 60 år. I så fald overvurderer beregningerne den gunstige effekt af velfærdsforliget.

### **Renten har betydning ved opbygning af stor formue eller gæld**

Den gennemsnitlige produktivitetsvækst har betydning for den fremtidige velstand, målt ved BNP. Produktivitetsvæksten har dog mindre betydning for holdbarheden af de offentlige finanser, da både offentlige indtægter og udgifter følger udviklingen i væksten.<sup>24</sup> Forudsætningerne om den vækstkorrigerede realrente kan imidlertid have stor betydning for vurderingen af den langsigtede holdbarhed af finanspolitikken, særligt hvis fremskrivningen giver anledning til en massiv opbygning af enten formue eller gæld i den offentlige sektor. I de præsenterede forløb er udviklingen i den offentlige saldo imidlertid sådan, at den formueopbygning henholdsvis gældsudvikling, der sker frem mod 2040, er begrænset. Derfor vurderes det, at usikkerheden om renten er af mindre betydning for den offentlige saldo og gæld i 2040.

24) Der er imidlertid faktorer, der kan gøre, at udgifterne vokser mere end indtægterne, hvis produktivitetsvæksten øges. Dels forskydningerne i demografien, som øger udgifterne relativt til indtægterne, og dels den udskudte skattebetaling i forbindelse med pensionsopsparingen, som ikke øges med væksten.

## Alternative politikforløb

### Alternative politikforløb illustrerer usikkerhedsfaktorer

I dette afsnit illustreres, hvor meget den førte politik kan betyde for den langsigtede udvikling i de offentlige finanser. Forudsætningerne for beregningerne er på mange områder underlagt betydelig usikkerhed, men nogle af de centrale usikkerhedsmomenter er i større eller mindre omfang under politisk kontrol. Hovedresultaterne vedrørende fire alternative politikforløb præsenteres i tabel I.22. Der ses på et forløb, hvor væksten i de offentlige serviceudgifter stiger mere end det demografiske træk, og et forløb hvor skattestoppets nominalprincip fortsætter også efter 2010. Derudover undersøges et forløb, hvor den årlige arbejdstid falder, og et hvor strukturledigheden er lavere end forudsat i beregningerne.

Tabel I.22 Hovedresultater af alternative politikforløb

	Offentlig saldo i 2040	Offentlig gæld i 2040	Holdbarhedsindikator
	-----	Pct. af BNP	-----
Forløb uden velfærdsforlig	-7,4	68,7	8,2
Forløb med velfærdsforlig	-4,1	35,4	4,4
<i>Alternative forløb med velfærdsforlig</i>			
Højere offentlig forbrugsvækst <sup>a)</sup>	-5,7	51,8	5,6
Videreførelse af skattestoppet <sup>b)</sup>	-7,2	64,1	7,0
Lavere arbejdstid <sup>c)</sup>	-5,4	49,5	5,7
Lavere strukturledighed <sup>d)</sup>	-3,6	29,1	4,0

a) Væksten i det individuelle offentlige forbrug er 0,15 pct.point højere pr. år end det demografiske træk. Mervæksten forekommer i perioden 2011-40.

b) Skattestoppets nominalprincip videreføres i perioden 2011-40. Herefter indekseres ejendomsværdiskatten og punktafgifterne med prisudviklingen.

c) Den aftalte arbejdstid falder med 0,2 pct. årligt i perioden 2011-40, herefter er den uændret.

d) Strukturledigheden reduceres med ½ pct.point fra 2006 og frem.

Anm.: Holdbarhedsindikatoren viser den stramning i 2080, der sikrer, at de offentlige finanser er holdbare i al fremtid. Stramningen sker ved en besparelse på det kollektive offentlige forbrug. Opgøres strammingsbehovet i de alternative forløb i 2005, svarer det til hhv. 2,8, 3,5, 2,8 og 2,0 pct. af BNP.

Kilde: Beregninger udført af DREAM for Det Økonomiske Råd.



**Højere vækst i offentligt forbrug end den rent demografisk betingede**

Betydningen af usikkerheden om udviklingen i udgifterne til den offentlige service kan illustreres af et forløb, hvor væksten i de offentlige serviceudgifter er i overensstemmelse med den historiske mervækst i forhold til det demografiske træk på ca. 0,15 pct.point årligt. Det alternative politikforløb indebærer, at det individuelle offentlige forbrugs andel af BNP i 2040 udgør 22,3 pct., hvilket er godt 1 pct.point mere end i velfærdsforløbet. Den ekstra udgiftsvækst forværrer både den offentlige saldo og den offentlige gæld i 2040 med omkring 40 pct. i forhold til forløbet med velfærdsforliget. Det betyder, at knap halvdelen af den gunstige effekt af velfærdsforliget kan blive udhulet, hvis det enten ikke ønskes – eller ikke er muligt – at føre en stram udgiftspolitik.

**Skattestoppets nominalprincip videreføres**

Det er endnu ikke annonceret, om og i givet fald hvornår skattestoppet vil blive ophævet. I forløbene i tabel I.19 er det forudsat, at nominalprincippet i skattestoppet ophæves efter 2010, og at punktafgifter og ejendomsværdiskat herefter igen stiger med prisudviklingen. Det er imidlertid muligt, at det politisk ønskes at fastholde skattestoppet også efter 2010. Hvis skattestoppets udhuling af punktafgifter og ejendomsværdiskat fortsætter helt til 2040, vil det indebære, at de offentlige indtægter i pct. af BNP i 2040 er  $1\frac{3}{4}$  pct.point mindre end i velfærdsforløbet. Både den offentlige saldo og den offentlige gæld vil i 2040 være forværret med omkring 80 pct. i forhold til velfærdsforløbet. Det er således ganske tæt på, at en videreførelse af skattestoppets nominalprincip i sig selv kan eliminere hele den forbedring af de offentlige finanser, der følger af velfærdsforliget.

**Arbejdstiden falder som historisk trend**

Det er usikkert, i hvor høj grad den fremtidige højere velstand vil blive omsat i en stigende efterspørgsel efter fritid. De høje marginalsatter er gennem forvridningen af arbejdsudbudsbeslutningen medvirkende til at øge efterspørgslen efter fritid, hvorfor det også på dette område er politisk muligt at påvirke udviklingen. Den mulige velstandseffekt illustreres ved et forløb, hvor den historiske trend i arbejdstiden videreføres i perioden 2011-40, svarende til et årligt fald i arbejdstiden på ca. 0,2 pct. I det alternative forløb er det effektive arbejdsudbud i 2040 omkring 5 pct. lavere end i velfærdsforløbet, hvilket svarer til et fald

i beskæftigelsen på ca. 130.000 personer eller godt  $\frac{2}{3}$  af den beskæftigelsesstigning, som følger af velfærdsforliget. Faldet i arbejdsudbuddet medfører, at BNP i 2040 er ca.  $3\frac{1}{2}$  pct. lavere i alternativforløbet end i velfærdsforløbet. Det lavere arbejdsudbud betyder imidlertid ikke en tilsvarende stigning i overførslerne, da den reducerede arbejdstid er selvfinansieret, hvilket medvirker til, at den samlede forværring af den offentlige saldo som andel af BNP i 2040 kun bliver ca. 30 pct. Den offentlige gæld i 2040 er 40 pct. højere end i velfærdsforløbet.

### **Strukturelt niveau for ledighed lavere end forudsat**

Niveauet for ledigheden i en konjunkturelt neutral situation er vanskeligt at fastlægge. I *Dansk Økonomi, forår 2006* vurderes strukturledigheden i 2005 med betydelig usikkerhed at være omkring 5 pct. af arbejdsstyrken, hvilket også er det ledighedsniveau, som lægges til grund for forløbene i tabel I.19. Niveauet for strukturledigheden har betydning for den offentlige saldo, da et lavere ledighedsniveau reducerer de offentlige overførsler og øger BNP og skatteindtægterne. Den strukturelle ledighed bestemmes i overvejende grad af arbejdsmarkedspolitikken, idet f.eks. dagpengeperioden og regler vedrørende aktivering påvirker den individuelle afvejning mellem ledighed og beskæftigelse. Eksempelvis har beskæftigelsestiltagene i velfærdsforliget betydning for denne afvejning. Der er imidlertid både usikkerhed knyttet til effekten af beskæftigelsestiltagene og til den initiale strukturledighed. Hvis strukturledigheden er  $\frac{1}{2}$  pct.point lavere, end det er forudsat i velfærdsforløbet, forbedres den offentlige saldo varigt med  $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$  pct. af BNP. I 2040 er saldoen godt 10 pct. bedre i forhold til velfærdsforløbet, mens gælden i 2040 er reduceret med knap 20 pct. Effekten er således relativt beskeden i forhold til de øvrige alternative politikforløb. Dette skyldes, at faldet i ledigheden kun indebærer et niveauskift i saldoen, mens effekten af de øvrige alternativforløb øges med tiden.

## I.9 Aktuell økonomisk politik

### **Tempoet i økonomien højere end forventet**

Tempoet i dansk økonomi er højt, og ledigheden er faldet mere, end nogen havde troet muligt for blot få år siden. Det markante fald i ledigheden på næsten 70.000 personer siden begyndelsen af 2004 har bragt økonomien nær kapacitetsgrænsen. I foråret var det forventningen, at ledigheden ville flade ud på et niveau omkring 130.000 personer, men siden er arbejdsløsheden faldet til under 120.000 personer.

### **Ventilerne i økonomien virker ...**

Indtil videre har lønstigningerne været moderate. Den kraftige vækst i efterspørgslen er i vid udstrækning blevet tilfredsstillende ved øget import, og udenlandsk arbejdskraft har i et vist omfang bidraget til at øge arbejdsudbuddet. Meget tyder således på, at økonomien nu er væsentligt mere tilpassningsdygtig end i f.eks. midten af 1980'erne. Omvendt synes manglen på arbejdskraft så udpræget, at øgede løn- og prisstigninger vil være en helt naturlig, markedsfølsom reaktion på høj efterspørgsel og begrænset udbud.

### **... men højere løn- og prisstigninger må forventes**

### **Markant højere lønstigninger kan føre til længere periode med lav vækst**

Det er således ikke et spørgsmål, om lønstigningstakten vil øges, men snarere, om hvor meget den øges – og om hvor lang tid den vil forblive på et højt niveau. Hvis de højere lønstigninger fører til et skift opad i forventningerne til de fremtidige løn- og prisstigninger, er der en stor risiko for, at den øgede lønstigningstakt bider sig fast. Resultaterne af den pressede situation på arbejdsmarkedet på denne måde i markant højere lønstigninger igennem flere år, vil konkurrenceevnen blive forværret uholdbart. I så fald skal økonomien sandsynligvis igennem en længere periode med lav vækst og relativt høj ledighed, for at lønninger og priser vender tilbage til et holdbart niveau. Et fald i de nuværende meget høje boligpriser vil oplagt kunne forstærke og forlænge en sådan periode med lav vækst.

### **Finanspolitikken bidrager til risiko for overophedning**

I den nuværende situation, hvor overophedningsrisikoen er betydelig, bør finanspolitikken som udgangspunkt bidrage til at dæmpe den økonomiske aktivitet. Til næste år vil finanspolitikken imidlertid bidrage til at øge væksten og dermed øge risikoen for overophedning. I en situation, hvor skattestoppet indebærer en snærende, selvpålagt binding på

antallet af instrumenter, der kan tages i brug, er en ekspansiv finanspolitik særligt uheldig.

### **Mange hensyn i finanspolitikken**

En hvilken som helst stramning af finanspolitikken vil indebære ulemper eller vanskeligheder. De mest effektive instrumenter til påvirkning af den økonomiske aktivitet er færre offentligt ansatte eller en reduktion af de offentlige investeringer. Debatten om udviklingen i serviceniveauet for de offentlige velfærdsydelser demonstrerer imidlertid klart vanskelighederne ved at begrænse stigningen i de offentlige udgifter. Inden for velfærdsområdet vil en reduktion i antallet af offentligt ansatte, der ikke er begrundet i egentlige produktivitetstigninger, uundgåeligt gå ud over brugerne af de offentlige serviceydelser. Og besparelser på de offentlige investeringer risikerer let at indebære mindre effektivitet i den private sektor og/eller ringere velfærd i fremtiden. Ændringer i finanspolitikken med det primære formål at påvirke konjunkturerne har således altid en række bivirkninger, der typisk opfattes som problematiske. Hertil kommer, at det i praksis er vanskeligt at foretage finanspolitiske indgreb på det rigtige tidspunkt.

### **Skatteomlægning vil tilgodese både kort- og langsigtede hensyn**

I den nuværende situation er det imidlertid muligt at lade ønsket om at reducere risikoen for overophedning gå hånd i hånd med ønsket om bedre strukturer i økonomien. Dette kan ske ved en omlægning af skatterne, hvor skatten på arbejdsindkomst sænkes, og ejendomsværdiskatten hæves. En lempelse af indkomstskatten vil kunne øge det effektive arbejdsudbud, og finansieres lempelsen af skatten på arbejde ved højere ejendomsværdiskat, mindskes skatte-subsidieringen af ejerboliginvesteringer samtidig med, at skattesystemet gøres mere robust over for globaliseringen. En sådan provenuneutral skatteomlægning vil således have mange fordele: På kort sigt vil skatteomlægningen bidrage til at mindske risikoen for overophedning, fordi effekten på aktiviteten af den højere ejendomsværdiskat vil være større end effekten af lavere indkomstskat. Samtidig øges arbejdsudbuddet både på kort og lang sigt. Beskatningen af ejerboliger vil komme bedre i tråd med beskatningen af andre formuegoder, og kapitalindkomstskattesystemet vil dermed blive mere neutralt. Endvidere vil beskatningen i højere grad hvile på et immobilt grundlag, hvilket er en fordel i en

verden, hvor kapital og arbejdskraft bliver stadigt mere mobile over grænserne. Endelig vil de offentlige finanser på længere sigt blive forbedret som følge af de afledte positive effekter på arbejdsudbuddet, og dermed bidrager skatteomlægningen til at forbedre den finanspolitiske holdbarhed.

**Anbefaling:  
Indkomstskat ned  
og ejendoms-  
værdiskat op**

Konkret anbefales derfor en provenuneutral skatteomlægning, hvor skatten på arbejdsindkomst lempes med 10 mia. kr. Dette kan f.eks. ske ved en reduktion af satsen for top- eller mellemskat, eller – sandsynligvis mere effektivt – ved at hæve grænsen for betaling af disse skatter. Alternativt kan beskæftigelsesfradraget øges. Finansieringen af skattelettelsen bør komme fra en stigning i ejendomsværdiskatten, sådan at den effektive ejendomsskattesats øges fra aktuelt godt 0,4 pct. til 0,75 pct. Den foreslåede stigning i ejendomsværdiskatten svarer således ikke engang til en tilbagerulning af det fald i ejendomsværdiskatten, der er sket som følge af skattestoppets nominalprincip siden 2002 og de særregler, som gælder for pensionister og husejere, der har købt før 1. juli 1998.

**Skatteomlægning  
mindsker risiko for  
overophedning**

Beregninger i afsnit I.7 viser, at den foreslåede skatteomlægning vil bidrage til at reducere risikoen for overophedning. På kort sigt vil en sådan skatteomlægning kunne lempe presset på arbejdsmarkedet svarende til 5-10.000 personer – dels som følge af et øget arbejdsudbud, dels som følge af, at skatteomlægningen på kort sigt vil dæmpe efterspørgslen.

**Omlægningen vil  
have begrænsede  
fordelingsmæssige  
konsekvenser**

Omlægninger af skattesystemet kan naturligvis ikke foretages, uden at det vil påvirke indkomstfordelingen. For de fleste boligejere vil en lavere marginalskat og en højere ejendomsværdiskat dog ikke have nævneværdig betydning på forbrugsmulighederne, men gruppen vil alligevel opleve en øget gevinst ved at arbejde – og de vil dermed være mere tilbøjelige til at øge arbejdsudbuddet. Boligejere med lav indkomst (f.eks. pensionister) vil dog tabe på omlægningen. Man bør derfor tillade indefrysning af stigningen i boligbeskatningen for personer, der oplever en samlet skattestigning over et vist beløb. Den indefrosne skat bør forrentes med markedsrenten for at undgå, at indefrysningsmuligheden forringer de offentlige finanser på lang sigt.

## **Skattestop må vige**

Den beskrevne skatteomlægning vil klart være i modstrid med skattestoppet. Det er imidlertid vanskeligt at finde andre finanspolitiske tiltag, der på samme tid har gunstige struktureffekter, reducerer risikoen for overophedning, og som oven i købet har begrænsede fordelingsmæssige konsekvenser.

## **Ubehageligt dilemma, hvis skatteomlægning fravælges**

Ønsker man politisk – med henvisning til skattestop eller af andre grunde – ikke at foretage en skatteomlægning, opstår et særdeles ubehageligt dilemma: Hvis man ikke foretager en traditionel finanspolitisk stramning med uundgåelige uønskede bivirkninger, er der en betydelig risiko for, at den pressede situation på arbejdsmarkedet ender i en overophedning og en efterfølgende langvarig periode med høj ledighed og lav vækst. Ganske vist lægger prognosen op til en “blød landing”, selvom der ikke er indarbejdet en stramning af finanspolitikken. Prognosen bygger imidlertid på en antagelse om høj tilpasningsevne i dansk økonomi, hvilket kan vise sig at være en for optimistisk vurdering – ikke mindst set i lyset af den store usikkerhed, der er omkring økonomiens virkemåde nær kapacitetsgrænsen.

## **I fravær af skatteomlægning anbefales traditionel finanspolitisk stramning**

Afvejningen mellem ingenting at gøre og en traditionel finanspolitisk stramning er således vanskelig: I det ene tilfælde løbes en betydelig risiko for, at økonomien må igennem en langvarig periode med høj ledighed, og i det andet tilfælde står man næsten uundgåeligt med en eller flere uønskede bivirkninger. I lyset af et uventet stort fald i ledigheden, fortsat høje forventninger til efterspørgselsvæksten og en i udgangspunktet klart ekspansiv finanspolitik, bør alternativet til en skatteomlægning dog være en traditionel finanspolitisk stramning. En sådan stramning, der respekterer skattestoppet, og som ikke umiddelbart indebærer forringelser af det offentlige serviceniveau, kan eksempelvis ske i form af en udskydelse af offentlige investeringer, en genindførelse af den Særlige Pensionsopsparing eller en reduktion i antallet af offentligt ansatte (eksempelvis i form af en udskydelse af implementeringen af globaliseringspuljen).

**2010-plan et vigtigt redskab i styringen af de offentlige finanser**

Den langsigtede styring af de offentlige finanser er i de senere år sket inden for rammerne af den såkaldte 2010-plan. Den overordnede målsætning har været at sikre, at de offentlige finanser er holdbare i lyset af de demografiske forskydninger, der vil ske i de kommende årtier. Mere konkret sigter 2010-planen mod at fastholde strukturelle overskud på de offentlige finanser på mellem  $\frac{1}{2}$  og  $1\frac{1}{2}$  pct. af BNP i perioden frem til 2010. For at nå dette mål har der været et krav om, at det reale offentlige forbrug kun måtte stige  $\frac{1}{2}$  pct. om året, og der har været et krav om, at nye tiltag på arbejdsmarkedet skulle øge arbejdsstyrken frem mod 2010. Selvom målene for offentlig forbrugsvækst og arbejdsstyrke ikke er nået, har udviklingen i den strukturelle saldo været i overensstemmelse med 2010-planens krav, især pga. uventet store skatteindtægter. Som følge af de større overskud vil målet om en reduktion af den offentlige ØMU-gæld til 25 pct. af BNP i 2010 med stor sikkerhed blive nået. Dette er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til at sikre den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser.

**Velfærdsforlig bidrager til finanspolitisk holdbarhed ...**

Med forårets velfærdsforlig er der taget et væsentligt skridt i retning af at sikre de offentlige finanser i forhold til den demografiske udfordring, der følger af, at arbejdsstyrken gradvist falder, og antallet af personer uden for arbejdsstyrken stiger. Af særlig betydning er, at velfærdsforliget indebærer en kobling af efterløns- og folkepensionsalderen til udviklingen i levetiden.

**... men løser kun ca. halvdelen af problemet**

Selvom velfærdsforliget indeholder en række tiltag, der forbedrer de offentlige finanser på længere sigt, vurderes det imidlertid på baggrund af den seneste befolkningsprognose, at forliget kun løser omkring halvdelen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem, jf. afsnit I.8.

## **Stor usikkerhed i beregninger**

Det er naturligvis forbundet med stor usikkerhed at foretage beregninger, der rækker langt ud i fremtiden, og udviklingen kan selvsagt blive både bedre og mindre gunstig end forventet. Usikkerheden knytter sig til en lang række forhold, herunder ikke mindst selve befolkningsfremskrivningen, men også til f.eks. antagelser om udviklingen i de offentlige udgifter og antagelser om skattestoppet. Beregningerne præsenteret i afsnit I.8 er foretaget med udgangspunkt i, at skattestoppets nominalprincip ophæves i 2011 og under antagelse af, at der ikke sker et skred i de offentlige udgifter i forhold til "uændrede standarder".

## **Fortsættelse af skattestop kan ophæve virkninger af velfærdsforlig**

Antages det alternativt, at skattestoppets nominalprincip videreføres til 2040, vil skatteprovenuet fra punktafgifter og ejendomsværdiskat blive udhulet af inflationen. Denne udhuling vil eliminere næsten hele den forbedring af de offentlige finanser, som følger af velfærdsforliget. Tilsvarende viser beregninger, at en mervækst i det offentlige forbrug på blot 0,15 pct.point pr. år frem til 2040 vil eliminere knap halvdelen af velfærdsforligets effekt på de offentlige finanser. Disse følsomhedsanalyser viser, at der er en betydelig risiko for, at udviklingen i de offentlige finanser vil blive dårligere end beskrevet.

## **Nogenlunde balance frem mod 2025**

Fremskrivningen af de offentlige indtægter og udgifter indebærer, at den offentlige saldo i perioden 2010-25 i gennemsnit vil være i balance, og at den offentlige gæld som andel af BNP i 2025 vil være uændret i forhold til i dag. Dette forløb illustrerer, at forværringen af de offentlige finanser først bliver alvorlig om 20 år. I dette lys forekommer det på nuværende tidspunkt ikke påkrævet at foretage yderligere markante stramninger af de offentlige finanser, der udelukkende er begrundet i hensynet til den langsigtede holdbarhed. Et forløb med større overskud i en længerevarende periode vil indebære, at den offentlige sektor opbygger tilgodehavender i et omfang, der kan være i modstrid med hensynet til en ligelig behandling af de nuværende generationer over for de kommende.

## **Derfor ikke akut behov for stramning af hensyn til den langsigtede udvikling**



### **Behov for stramninger på længere sigt**

Selvom der aktuelt ikke er behov for stramninger af hensyn til den langsigtede udvikling i de offentlige finanser, er det vigtigt at holde sig de langsigtede udfordringer for øje. Fremskrivningen af de offentlige indtægter og udgifter viser klart, at der i fremtiden bliver behov for tiltag, der forbedrer de offentlige finanser. En væsentlig del af problemet skyldes imidlertid den fremtidige udvikling i levetiden, der især vil komme kommende generationer til gode. I dette lys forekommer det naturligt, at den væsentligste del af tilpasningen skal ske på et tidspunkt, der ligger efter det nuværende velfærdsforligs umiddelbare horisont, der går frem til omkring 2025.

### **En ny mellemfristet plan skal sikre balance på de offentlige finanser**

For at fastholde det langsigtede fokus i finanspolitikken kan det imidlertid være hensigtsmæssigt at sætte nogle nye mål for udviklingen i de offentlige finanser. En ny mellemfristet plan til afløsning af 2010-planen bør indeholde et mål om som minimum at have balance på den strukturelle offentlige saldo frem mod f.eks. 2020 eller 2025. Et mål om mindst balance på den strukturelle offentlige saldo vil sikre, at den offentlige gæld holdes uændret. En sådan målsætning vil ikke løse det langsigtede holdbarhedsproblem, men den vil sikre, at der ikke skubbes nye byrder over på kommende generationer. En ny mellemfristet plan bør indeholde en ophævelse af skattestoppet, således at punktafgifter og ejendomsværdiskat kan udvikle sig i takt med prisudviklingen. Hvis skattestoppets nominalprincip planlægges videreført, vil skatteprovenuet blive udhulet. Planen bør derfor i givet fald angive, hvordan de påkrævede offentlige besparelser skal udmøntes.

**Plan bør indeholde målsætning for det offentlige forbrug som andel af BNP**

Et mål om mindst balance på de offentlige finanser vil kræve en stram styring af de offentlige udgifter. For at sikre dette bør planen indeholde eksplicitte målsætninger om udviklingen i det offentlige forbrug. Det relevante mål for det offentlige forbrug i relation til finanspolitisk holdbarhed er ikke realvæksten, men den nominelle vækst i udgifterne. Derfor bør en ny plan indeholde eksplicitte pejlemærker for det offentlige forbrugs andel af BNP i løbende priser. I den kortsigtede styring af finanspolitikens aktivitsvirkninger kan disse pejlemærker for den nominelle forbrugsudvikling suppleres med mål for udviklingen i den offentlige beskæftigelse og det offentlige træk på privat beskæftigelse gennem køb af varer og tjenesteydelser i den private sektor.

**Skattestop disciplinerer, men fleksibiliteten for de enkelte kommuner er begrænset**

I forhold til den kortsigtede styring af de offentlige finanser spiller skattestoppet en central rolle. Der er således næppe tvivl om, at skattestoppet har medvirket til at øge den udgiftspolitiske disciplin både i staten og i kommunerne. Skattestoppet indebærer blandt andet, at den gennemsnitlige kommuneskat skal holdes uændret, og skattestoppet er dermed et vigtigt element i den statslige styring af de kommunale udgifter. Sammen med de øvrige elementer i aftalerne om den kommunale økonomi mellem regering og Kommunernes Landsforening indebærer skattestoppet imidlertid i praksis, at de enkelte kommuners mulighed for at ændre skatter og udgifter er begrænset, og det kommunale selvstyre kan dermed siges at være sat under pres. Det nuværende system til styring af de kommunale udgifter kan i lyset af de senere års gentagne overskridelser af de mellemfristede mål for realvæksten i det offentlige forbrug kun siges at være en begrænset succes. Dette hænger sandsynligvis bl.a. sammen med uklare sanktioner og vanskeligheder med at få summen af de enkelte kommuners budgetter til at overholde en centralt forhandlet ramme.

### **Omsættelige kommunale udgiftsrettigheder anbefales**

En mere fleksibel styring af de samlede kommunale udgifter og skatter vil være at indføre et system med omsættelige kommunale "udgiftsrettigheder". Ideen i systemet er, at staten hvert år fastlægger en samlet udgiftsramme for kommunerne under ét. Hver kommune tildeles på den baggrund en udgiftsrettighed, der angiver et loft for, hvor stor en udgift den må afholde. Kommuner, der i et givet år ønsker at afholde en større udgift, har mulighed for at købe retten til en større udgift mod at hæve skatten, forudsat at andre kommuner er villige til at sælge udgiftsrettigheder for at kunne gennemføre en skattelettelse. Dermed sikres, at kommunerne samlet set ikke overskrider udgiftsrammen. Hvis den samlede udgiftsramme er lille, og der er mange kommuner, der ønsker at øge udgifterne, vil prisen på udgiftsrettighederne blive høj, hvilket betyder, at de kommuner, der vælger at sænke deres udgifter, får mulighed for at reducere skatten relativt meget. I et system med omsættelige udgiftsrettigheder vil det være enkelt at identificere de kommuner, der overskrider de udgiftsrettigheder, som de har fået tildelt og købt. Dette betyder, at det vil være let at indføre målrettede sanktioner, hvis den samlede udgiftsramme brydes. Et system med omsættelige udgiftsrettigheder er nærmere beskrevet i afsnit I.6.

### **Fordele: Øget kommunal valgfrihed, klare sanktioner og overordnet styring**

Fordelen ved omsættelige udgiftsrettigheder er, at de enkelte kommuner får øget frihed til at vælge det ønskede forhold mellem offentlig service og skat. Dette vil styrke det kommunale selvstyre, samtidig med at statens overordnede styring af de samlede kommunale udgifter og skatter bevares. Hertil kommer, at det vil være muligt at opbygge et målrettet sanktionssystem.

## Litteratur

AERådet (2004): Størrelsen af de fremtidige udfordringer. Notat. [www.aeraadet.dk](http://www.aeraadet.dk).

AERådet (2006a): Konjunkturvurdering, oktober 2006. Notat. [www.aeraadet.dk](http://www.aeraadet.dk).

AERådet (2006b): Regeringen undervurderer beskæftigelses-effekten af højere uddannelsesniveau. Notat. [www.aeraadet.dk](http://www.aeraadet.dk).

Baumol, W. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review*, 57.

Danmarks Statistik (2005): *Produktivitetsudviklingen i Danmark 1966-2003*. København.

Deutsche Bank (2006): Housing and the US Consumer: What Foreign Experience Has to Say. Global Macro Issues, (2) October 2006.

DREAM (2006, under udgivelse): Langsigtet økonomisk fremskrivning 2006 – med vurdering af velfærdsforliget. Rapport. [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).

Finansministeriet (2002): *Fordeling og incitamenten 2002*. København.

Finansministeriet (2004): *Finansredegørelse 2004*. København.

Finansministeriet (2006a): Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden. Aftale om fremtidig indvandring. Juni 2006. [www.fm.dk](http://www.fm.dk).

Finansministeriet (2006b): Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen. Opfølgning på velfærdsaftalen. Opfølgning på aftale om fremtidig indvandring. November 2006. [www.fm.dk](http://www.fm.dk).

- Frederiksen, A., E.K. Graversen and N. Smith (2001): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. WP01-7. Departement of Economics, Aarhus School of Business.
- Haldrup, N. (2004): Estimation af middellevetider for mænd og kvinder i Danmark 2002-2100 baseret på Lee-Carter metoden. Arbejdsrapport 2004:3. [www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk).
- Hansen, M.F., L.H. Pedersen og P. Stephensen (2006a): Forventet levetid med Lee-Carter metoden på danske data. Rapport. [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).
- Hansen, M.F., L.H. Pedersen og P. Stephensen (2006b): Danmarks fremtidige befolkning. Befolkningsfremskrivning 2006. Rapport. [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).
- Krugman, P. (2006): Will There be a Dollar Crisis? Paper prepared for the Economic Policy Panel Meeting in October 2006. Manuscript, September.
- Lane, P.R. and G.M. Milesi-Ferretti (2006): Europe and Global Imbalances. Paper prepared for the Economic Policy Panel Meeting in October 2006. Manuscript, September.
- Lindbeck, A. (2005): Sustainable Social Spending. CESifo Working Paper No. 1594. November 2005. Munich.
- Statistiska Centralbyrån (2006): *Sveriges framtida befolkning 2006-2050*. Demografiska rapporter 2006:2.
- Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. København.
- Velfærdskommissionen (2005): *Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier*. København.
- Velfærdskommissionen (2006): *Fremtidens velfærd – vores valg*. København.
- Undervisningsministeriet (2005): *Tal der taler – 2005*. København.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægte	Mængdestigning				
		2005	2006	2007	2008	2009
	Andel	Pct.				
USA	8,1	3,2	3,4	2,7	2,9	3,0
Japan	2,4	2,6	2,8	2,1	1,9	1,9
Kina	1,9	9,9	9,5	9,5	9,5	9,5
Tyskland	20,5	1,1	2,3	1,5	1,8	1,8
Frankrig	6,1	1,2	2,2	2,0	2,0	2,1
Italien	3,4	0,1	1,6	1,3	1,6	1,7
UK	9,8	1,9	2,5	2,3	2,3	2,4
Spanien	4,1	3,5	3,5	3,4	3,0	2,4
Holland	5,3	1,5	2,8	2,8	2,2	2,0
Belgien	2,4	1,5	2,7	2,3	2,0	2,0
Schweiz	1,6	1,9	2,6	1,8	1,7	1,5
Østrig	1,3	2,0	2,9	2,6	2,2	2,0
Sverige	12,9	2,7	3,9	3,3	2,5	2,4
Norge	7,5	2,5	2,5	2,8	2,2	2,2
Finland	3,2	3,0	4,9	2,8	2,2	2,0
Irland	2,3	5,5	5,0	4,6	3,5	2,5
Portugal	1,3	0,4	1,0	1,4	2,0	2,0
Grækenland	0,8	3,7	3,8	3,4	2,5	2,1
Danmark		3,0	3,3	2,1	1,6	1,6
EU	79,2	1,8	2,6	2,2	2,2	2,2
EU-15	73,9	1,6	2,5	2,1	2,1	2,1
Nye EU-lande	5,3	6,6	4,9	4,7	4,7	4,7
Euroland	50,6	1,4	2,5	2,0	2,0	2,0
Aftagere	100,0	2,5	3,1	2,7	2,5	2,5

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2004. De viste 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 Autumn 2006*, 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	Lønstigning					Prisstigning				
		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
	Andel	----- Pct. -----			----- Pct. -----			----- Pct. -----			
USA	13,4	4,3	3,6	3,7	3,7	3,7	3,4	3,5	2,8	2,1	2,0
Japan	5,9	0,8	1,4	2,0	2,0	2,5	-0,6	0,5	0,7	1,0	1,5
Kina	3,5						-4,0	1,5	2,2	2,2	2,2
Tyskland	17,8	0,0	2,1	2,3	2,6	2,6	2,0	1,9	2,2	2,0	2,0
Frankrig	7,3	3,4	2,7	3,0	3,0	3,0	1,7	1,9	1,9	2,0	2,0
Italien	5,4	3,2	2,6	3,4	3,4	3,0	1,9	2,2	2,1	2,0	2,0
UK	10,4	4,0	4,3	4,0	4,0	3,7	2,8	2,2	2,1	2,0	2,0
Spanien	3,4	3,5	3,5	3,7	3,7	3,4	3,4	3,4	3,0	2,8	2,3
Holland	4,0	1,6	1,4	3,2	3,5	3,0	1,7	1,4	1,8	2,0	2,0
Belgien	4,1	2,5	2,7	2,7	3,0	3,0	2,8	2,1	1,9	1,9	1,9
Schweiz	2,2	1,9	2,9	2,9	3,0	3,0	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5
Østrig	1,9	2,3	2,7	3,3	3,5	3,5	2,3	1,9	1,8	1,8	1,8
Sverige	6,0	3,0	3,4	3,6	3,6	3,5	0,5	1,4	2,1	2,0	2,0
Norge	4,8	3,0	4,2	4,4	4,2	4,2	1,5	2,2	2,6	2,2	2,2
Finland	2,2	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0	0,9	1,4	1,7	1,9	1,9
Irland	1,9						2,4	3,3	2,7	2,2	2,0
Portugal	0,7						2,3	2,5	2,2	2,2	2,2
Grækenland	0,4						3,6	3,3	3,0	2,2	2,2
Danmark		3,6	3,3	4,3	4,6	4,5	2,0	2,3	1,8	2,1	2,2
EU	70,0						2,0	2,1	2,2	2,1	2,0
EU-15	65,5						2,2	2,1	2,1	2,1	2,0
Nye EU-lande	4,5						-1,2	2,2	2,6	2,6	2,6
Euroland	49,1						2,1	2,1	2,2	2,1	2,0
Konkurrenter	100,0	2,3	2,6	2,9	2,9	2,9	1,8	2,1	2,2	2,0	2,0

Anm.: KE-vægtene (dvs. 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 tredjelandes markeder. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønombestemte omkostningerne 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 Autumn 2006*, 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

	Årets priser		Mængdestigning								
	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Mia. kr.	Pct.									
Privat forbrug	754	0,2	0,1	1,5	1,6	3,4	4,1	4,5	3,1	2,4	2,3
Offentligt forbrug	402	2,3	2,2	2,1	0,2	1,5	1,3	0,7	1,3	1,1	1,1
Offentlige investeringer	28	7,7	11,4	-6,5	-6,7	11,7	4,4	2,0	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	87	10,5	-9,3	0,8	9,5	10,9	14,2	9,6	4,8	2,5	1,7
Erhvervsinvesteringer	210	6,3	-0,3	0,9	0,8	1,5	8,1	13,8	4,3	2,5	2,4
Lagerændringer	1	1,1	-0,3	0,3	-0,8	0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.482	3,2	0,0	1,7	0,6	3,3	4,1	5,0	2,9	2,1	2,0
Vareeksport	496	9,4	2,5	4,4	-1,8	4,3	6,6	9,3	4,2	3,7	3,4
heraf industrivarer	337	12,3	3,6	5,8	-3,2	4,3	8,8	11,5	4,9	4,6	4,4
Tjenesteeksport	257	20,6	4,5	3,7	0,0	-0,4	12,3	17,0	5,2	3,2	3,6
Eksport i alt	754	12,7	3,1	4,1	-1,2	2,7	8,5	11,9	4,6	3,5	3,5
Samlet efterspørgsel	2.235	6,0	1,0	2,5	0,0	3,2	5,5	7,3	3,5	2,6	2,5
Vareimport	457	11,1	1,6	6,3	-3,1	7,8	7,8	18,6	6,8	4,7	4,3
heraf industrivarer	364	12,0	1,4	7,0	-3,9	7,9	7,7	20,2	7,1	4,9	4,4
Tjenesteimport	224	18,0	2,7	10,2	1,4	3,5	20,9	12,0	4,9	3,8	3,8
Import i alt	681	13,0	1,9	7,5	-1,7	6,4	11,9	16,4	6,2	4,4	4,1
Bruttonationalprodukt	1.554	3,5	0,7	0,5	0,7	1,9	3,0	3,3	2,1	1,6	1,6
Bruttoværditilvækst	1.318	4,4	0,7	0,3	0,6	1,3	2,6	3,0	1,9	1,6	1,6
heraf private byerhverv	768	5,0	0,4	0,6	0,1	1,0	4,3	4,1	2,4	1,9	1,7

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. ændringen i lagerinvesteringerne i pct. af BNP det foregående år.

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



Bilagstabel I.4 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser		Bidrag til mængdestigning i BNP								
	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Mia. kr.	Pct.point									
Privat forbrug	754	0,1	0,0	0,7	0,7	1,7	2,0	2,2	1,5	1,2	1,2
Offentligt forbrug	402	0,6	0,6	0,5	0,1	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Offentlige investeringer	28	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Boliginvesteringer	87	0,5	-0,4	0,0	0,4	0,5	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1
Erhvervsinvesteringer	210	0,9	0,0	0,1	0,1	0,2	1,1	2,0	0,7	0,4	0,4
Lagerændringer	1	1,1	-0,3	0,3	-0,8	0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.482	3,0	0,0	1,6	0,6	3,2	4,0	4,8	2,8	2,0	2,0
Vareeksport	496	2,8	0,8	1,4	-0,6	1,4	2,2	3,2	1,5	1,4	1,3
heraf industrivarer	337	2,4	0,8	1,3	-0,7	1,0	2,0	2,7	1,3	1,2	1,2
Tjenesteeksport	257	2,7	0,7	0,6	0,0	-0,1	2,0	2,9	1,0	0,6	0,7
Eksport i alt	754	5,4	1,5	2,0	-0,6	1,3	4,1	6,1	2,6	2,0	2,0
Samlet efterspørgsel	2.235	0,0	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2	0,7	0,3	0,2	0,1
Vareimport	457	-2,9	-0,4	-1,8	0,9	-2,3	-2,4	-5,9	-2,5	-1,8	-1,7
heraf industrivarer	364	-2,6	-0,3	-1,6	1,0	-1,9	-1,9	-5,3	-2,2	-1,6	-1,5
Tjenesteimport	224	-1,9	-0,3	-1,3	-0,2	-0,5	-2,9	-2,0	-0,9	-0,7	-0,7
Import i alt	681	-4,8	-0,8	-3,1	0,7	-2,8	-5,3	-8,0	-3,4	-2,5	-2,4
		Pct.									
Bruttonationalprodukt	1.554	3,5	0,7	0,5	0,7	1,9	3,0	3,3	2,1	1,6	1,6

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

Bilagstabel I.5 Løn- og restindkomst

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	1.111	1.146	1.176	1.211	1.255	1.318	1.381	1.442	1.507	1.574
Lønsum	682	718	744	762	785	819	854	893	933	973
Nettorestindkomst	225	212	208	218	230	253	269	274	277	284
Afskrivninger	204	214	223	228	237	248	259	277	296	316
Anden produktionsskat	-1	2	1	3	3	-2	-1	-1	1	2
Bruttoværditilvækst, offentlig sektor	245	256	268	277	287	294	301	312	325	339
Lønsum	221	233	244	252	261	269	274	285	298	311
Afskrivninger	25	26	26	27	28	28	29	30	31	31
Anden produktionsskat	-2	-2	-3	-3	-2	-3	-3	-3	-3	-3
Bruttoværditilvækst, privat sektor	866	890	908	934	968	1.024	1.080	1.130	1.181	1.235
Lønsum	460	486	500	509	524	550	580	608	635	662
Nettorestindkomst	225	212	208	218	230	253	269	274	277	284
Afskrivninger	179	189	197	201	209	220	230	247	266	284
Anden produktionsskat	1	4	3	6	5	1	2	2	4	5
	----- Pct. -----									
Lønkvote i alt	61,4	62,7	63,3	62,9	62,6	62,1	61,8	61,9	61,9	61,8
Lønkvote, privat sektor	53,1	54,5	55,0	54,5	54,1	53,7	53,7	53,7	53,7	53,6

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

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	682	718	744	762	785	819	854	893	933	973
Restindkomst mv.	429	428	432	449	470	499	527	550	574	602
Bruttoværditilvækst	1.111	1.146	1.176	1.211	1.255	1.318	1.381	1.442	1.507	1.574
+ Nettoerter	-6	-3	0	3	0	7	16	15	15	15
+ Overførsler m.m.	202	210	217	231	239	242	246	255	265	276
Bruttoindkomst	1.307	1.353	1.393	1.444	1.494	1.568	1.643	1.712	1.786	1.865
- Direkte skatter	392	391	399	410	440	485	473	492	512	530
- Andre skatter	26	26	19	20	20	20	21	21	22	22
- Anden produktionsskat	-1	2	1	3	3	-2	-1	-1	1	2
Disponibel bruttoindkomst	890	934	974	1011	1031	1063	1150	1.199	1.252	1.311
- Afskrivninger	204	214	223	228	237	248	259	277	296	316
Disponibel nettoindkomst	685	720	751	783	793	816	891	922	956	996
- Korr. for skat af pension mv.	26	37	39	37	18	10	45	43	44	47
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	659	683	712	746	775	806	846	879	912	948
Anvendt til privat forbrug	617	632	652	676	711	754	806	846	884	924
privat nettoopsparing	42	51	60	70	65	51	40	34	28	24

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

Bilagstabel I.7 Indkomster og forbrugskvoter

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Nominel vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	5,3	3,3	3,0	3,5	3,5	5,3	4,8	4,2	4,2	4,4
Disponibel bruttoindkomst	4,2	5,0	4,3	3,8	2,0	3,2	8,2	4,3	4,4	4,7
Disponibel nettoindkomst	4,0	5,1	4,3	4,2	1,3	2,8	9,2	3,6	3,6	4,1
Disponibel indkomst, SMEC	4,1	3,6	4,2	4,8	3,9	3,9	5,0	3,9	3,7	4,0
	----- Pct. -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	93,6	92,5	91,6	90,6	91,6	93,6	95,3	96,2	96,9	97,5
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	93,6	92,8	91,3	90,8	90,3	91,3	92,6	93,8	95,2	96,0

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 disponibel 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 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Årets	Mængdestigning								Prisstigning							
	priser	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	2005	Pct.								Pct.							
	Mia. kr.	-----								-----							
Eksport	754	4,1	-1,2	2,7	8,5	11,9	4,6	3,5	3,5	-1,3	-1,0	1,8	4,8	2,1	1,2	1,4	1,5
Landbrug	105	-0,2	1,7	2,0	3,3	9,2	4,3	2,4	1,6	-0,7	-4,4	0,0	0,7	4,1	2,5	1,4	1,4
Industri	337	5,8	-3,2	4,3	8,8	11,5	4,9	4,6	4,4	-0,3	-0,4	0,2	1,1	1,4	1,5	1,7	1,7
Energi	54	6,0	0,1	11,0	-2,0	-4,4	0,0	0,0	0,0	-0,8	2,8	12,1	36,1	20,9	-4,9	-1,4	0,0
Søfart mv.	224	2,5	2,0	0,2	15,8	19,0	5,5	3,3	3,7	-4,2	-1,3	3,5	7,2	-1,6	1,5	1,6	1,6
Turisme	33	10,0	-9,0	-3,0	-5,6	3,5	3,3	2,1	2,3	1,8	2,3	1,0	0,9	2,0	1,8	2,0	2,1
Import	681	7,5	-1,7	6,4	11,9	16,4	6,2	4,4	4,1	-2,5	-1,8	1,2	3,0	2,7	1,0	1,0	1,1
Landbrug	48	3,9	2,3	4,2	4,8	18,0	8,9	5,6	4,8	-0,9	-1,0	0,1	2,2	4,5	1,0	1,0	1,0
Industri	364	7,0	-3,9	7,9	7,7	20,2	7,1	4,9	4,4	-1,7	-0,5	0,5	1,6	2,5	1,0	1,0	1,0
Energi	46	1,3	-2,4	12,8	13,3	6,1	2,5	2,0	2,2	-4,3	4,7	7,8	32,3	15,1	-2,3	-2,4	0,0
Søfart mv.	192	9,0	2,3	4,6	29,1	13,5	5,1	3,8	3,8	-5,4	-5,7	1,9	0,5	0,0	1,5	1,5	1,5
Turisme	32	15,5	-2,1	-0,9	-13,4	3,0	3,3	3,7	3,5	1,6	-1,6	1,1	2,6	2,3	2,0	2,0	2,0

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

Bilagstabel I.9 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Pct. -----									
Stigning i timelønombkostninger										
udland	3,6	3,0	2,8	2,9	2,2	2,3	2,6	2,9	2,9	2,9
indland	4,4	4,0	5,3	4,0	2,9	3,6	3,3	4,3	4,6	4,5
Ændring i relativ lønudvikling	-0,8	-1,0	-2,5	-1,1	-0,7	-1,3	-0,7	-1,5	-1,7	-1,6
Ændring i effektiv kronekurs	-4,8	1,3	1,2	4,7	1,4	-0,4	0,5	0,5	0,0	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	4,1	-2,3	-3,7	-5,7	-2,1	-1,0	-1,2	-2,0	-1,7	-1,6
Forbrugerpriser	2,7	2,4	1,7	2,0	1,7	2,0	2,3	1,8	2,1	2,2

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 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.10 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skattetryk

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	223	232	240	244	258	278	295	304	314	325
Direkte skatter	392	391	399	410	440	485	473	492	512	530
heraf personlige slutskatter	267	281	284	288	291	306	318	331	343	356
selskabsskat	42	37	39	40	46	60	63	62	61	61
pensionsafkastbeskatning	12	1	1	6	23	38	6	10	14	15
arbejdsmarkedsbidrag	57	59	61	62	65	67	69	72	76	79
Andre skatter	26	26	19	20	20	20	21	21	22	22
<b>Indtægter i alt</b>	<b>641</b>	<b>649</b>	<b>659</b>	<b>674</b>	<b>718</b>	<b>784</b>	<b>789</b>	<b>817</b>	<b>847</b>	<b>877</b>
Offentligt forbrug	325	343	360	371	388	402	411	428	446	465
Indkomstoverførsler	202	210	217	231	239	242	246	255	265	276
Offentlige investeringer	22	26	24	23	26	28	29	30	31	33
Nettorenteudgifter	27	22	22	18	10	7	6	5	3	1
Øvrige udgifter, netto	34	33	31	32	31	34	39	41	42	44
<b>Udgifter i alt</b>	<b>611</b>	<b>633</b>	<b>655</b>	<b>675</b>	<b>693</b>	<b>712</b>	<b>731</b>	<b>759</b>	<b>787</b>	<b>819</b>
Nettoopsparing	29	16	3	-1	25	72	58	58	60	58
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	2,3	1,2	0,2	-0,1	1,7	4,6	3,6	3,4	3,4	3,2
Offentlig bruttogæld	51,7	48,8	48,4	45,6	43,7	36,2	31,0	26,3	21,9	17,8
Skattetryk, total	49,5	48,6	48,0	47,8	49,0	50,4	48,4	48,0	47,7	47,4
direkte skatter	30,3	29,3	29,1	29,1	30,0	31,2	29,0	28,9	28,8	28,6
indirekte skatter	17,2	17,4	17,5	17,3	17,6	17,9	18,1	17,9	17,7	17,5
andre skatter	2,0	1,9	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2

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.

## KAPITEL II

### FATTIGDOM I DANMARK

#### II.1 Indledning

**Velfærdsstaten skal forebygge fattigdom**

En af velfærdsstatens opgaver er at forebygge, at personer lever i fattigdom mod egen vilje. Den danske model for en velfærdsstat bygger på, at alle voksne har ret til at modtage en form for overførselsindkomst, hvis de ikke kan forsørge sig selv eller blive forsørget af andre i husholdningen. Det gælder uanset personens tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet, indkomst eller bidrag til eksempelvis arbejdsløshedsforsikring. Dette benævnes ofte den skandinaviske model, jf. Esping-Andersen (1990).

**Omfanget af fattigdom til diskussion**

Velfærdsstatens evne til at forebygge og modvirke fattigdom har været til diskussion de senere år, og formålet med dette kapitel er at analysere omfanget og fordelingen af fattigdom i Danmark. To af hovedspørgsmålene er: Hvem er de fattige, og hvor længe er de fattige? Hensigten med analyserne er bl.a. at kortlægge fattigdomsproblemet i Danmark for at give en vurdering af, hvordan fattigdommen kan forebygges, uden at de økonomiske incitamenter til at finde beskæftigelse forringes markant.

**Hvad er min ret ...**

Det offentlige overførselssystem indebærer, at personer i økonomisk nød har ret til at få vurderet deres behov, og at de kan modtage en overførselsindkomst, der er udmålt efter deres husstands muligheder for at skaffe egen indtægt og efter deres behov. Husstandens behov vurderes ud fra, hvilken indkomst dens medlemmer skal have for at kunne opretholde en acceptabel levestandard. Et af de væsentlige forhold ved vurderingen af husstandens behov er antallet af voksne og børn i husholdningen samt personernes alder.

**... og hvad er min pligt**

Pligten for modtagerne af midlertidige offentlige overførsler består blandt andet i, at de skal forsøge at blive selvforsørgende. Tildelingen af en offentlig overførselsindkomst er

Kapitlet er færdigredigeret den 20. november 2006.



således betinget af, at personen ikke selv har mulighed for at skaffe en tilstrækkelig indkomst til at forsørge husstanden. Grundlaget for velfærdsstaten er, at en høj andel af personerne i den arbejdsduelige alder er beskæftigede. Kun derved kan den offentlige sektors aktiviteter og overførsler finansieres gennem skatter og afgifter, jf. Velfærdskommissionen (2005).

## **Indholdet i kapitlet**

I resten af afsnit II.1 redegøres for forskellige definitioner af fattigdom og forskellige samfunds vurderinger af indkomstfordelingen. Derudover diskuteres samspillet mellem økonomisk effektivitet og fordeling. I afsnit II.2 diskuteres, hvordan grænsen for fattigdom fastsættes. Desuden beskrives udbredelsen og udviklingen af fattigdommen i Danmark i de seneste årtier. Endvidere sammenlignes situationen i Danmark med andre vestlige lande. Omfanget af fattigdom bestemmes både af tilgangen og af afgang, hvilket analyseres i afsnit II.3. Tilknytningen til arbejdsmarkedet er vigtig for den enkeltes indkomst, og i afsnit II.4 undersøges de fattiges tilknytning til arbejdsmarkedet. Desuden ses nærmere på fattigdom blandt enlige forsørgere og psykisk syge. Fattigdom har en forholdsvis høj udbredelse blandt indvandrere, og i afsnit II.5 belyses udbredelsen af fattigdom og årsagerne hertil for indvandrere og børn af indvandrere. I afsnit II.6 undersøges, om børn af fattige også har en større risiko end andre for selv at blive fattige som voksne, og hvilke andre faktorer der kan påvirke denne risiko. Afsnit II.7 diskuterer mulige instrumenter til bekæmpelse af fattigdom. I afsnit II.8 præsenteres beregninger af livsindkomster for en række uddannelser. Det afsluttende afsnit II.9 opsummerer kapitlets hovedkonklusioner og fremlægger en række forslag til bekæmpelse af fattigdom.

## **Hvad er fattigdom?**

### **Fattige har begrænsede forbrugsmuligheder ...**

Fattigdom er ikke et veldefineret begreb, men bredt formuleret kan fattige siges at være personer, der ikke har mulighed for at opretholde en minimumslevestandard. Minimumslevestandarden ses ofte i forhold til en standard for befolkningen som helhed, og ikke alene som det der er nødvendigt for at overleve.

**... og har ingen mulighed for at nå et acceptabelt niveau**

Almindeligvis regnes personer kun for fattige, hvis de ikke har mulighed for eller evner til at bringe deres indkomst op på et tilstrækkelig højt niveau, jf. Sen (1992). Konsekvensen er, at personer med mulighed for at forbedre deres indkomst til et niveau over fattigdomsgrænsen ikke regnes som fattige, selvom deres nuværende indkomst ligger under grænsen, eksempelvis hvis de vælger at arbejde på halv tid, selvom de kunne finde mere beskæftigelse, eller hvis de er under uddannelse. En definition må ikke blot inddrage den faktiske indkomst, men også mulighederne for aktuelt eller fremtidigt at opnå en højere indkomst og eventuel formue.

**Absolut eller relativ fattigdom?**

Fattigdomsgrænsen er alene et økonomisk mål for at være dårligt stillet. Fattigdom kan defineres ud fra et relativt eller et absolut mål. Et relativt mål ser på de økonomiske forhold for fattige i forhold til resten af befolkningen. Et absolut mål vurderer fattigdom i forhold til, hvor stort et beløb en person skal have til rådighed for at overleve på et budget, der kun omfatter det helt nødvendige. I mange vestlige lande, herunder Danmark, anvendes normalt en grænse set i forhold til levestandarden for resten af befolkningen. I USA anvendes et absolut mål for fattigdom. Beløbet blev fastsat i 1963 og er siden reguleret med den almindelige prisudvikling.

**Fattigdom i udviklingslande**

I udviklingslandene anvendes et beløb, der svarer til et eksistensminimum, og grænsen for at være fattig er langt lavere end i de udviklede lande, jf. Chen og Ravallion (2006). I udviklingslande anvendes normalt en grænse for fattigdom, der ligger på 1 dollar eller 2 dollar om dagen. Selvom en grænse på 2 dollar om dagen justeres for forskelle i købekraft mellem udviklingslande og Danmark, ligger den langt under en acceptabel fattigdomsgrænse i Danmark og USA.

**Kritik af fattigdomskriteriet**

Fattigdom i økonomisk forstand kan opfattes som et meget snævert mål for indbyggernes velfærd i lyset af, at eksempelvis sociologiske studier ser på sociale relationer og deltagelse i samfundet. Samtidig sigter den offentlige indsats i stigende grad i daginstitutioner og aktivering mod udbygning af sociale færdigheder og "social aktivering" uden direkte sigte mod placering på arbejdsmarkedet.

**Socialt udsatte  
– et bredere  
begreb**

Især sociologiske studier finder, at definitionen af fattigdom er for snæver og uden direkte forbindelse til personernes velbefindende. To personer med den samme indkomst kan have forskellig velfærd som følge af forskelle i sociale relationer, jf. Larsen (2004). Afgrænsningen af de socialt udsatte kan ikke foretages alene efter deres indkomst eller forbrugsmuligheder, men må også inddrage eksempelvis mangel på sociale relationer. Hvis en person ikke har mulighed for at have en tilværelse med sociale relationer, bolig, et godt helbred og at deltage i aktiviteter på lige fod med andre, vil vedkommende tilhøre gruppen af udsatte. Graden af udsathed vokser med antallet af dimensioner, hvori personerne er dårligere stillet end befolkningen som helhed. Undertiden blandes begreberne sammen, idet der i nogle sammenhænge bliver sat lighedstegn mellem at være fattig og at være socialt udsat, men dette er ikke nødvendigvis korrekt, jf. Hansen og Hansen (2004).

**Sociale relationer  
centrale i et  
normalt liv**

Et af de centrale mål for udsathed er manglende deltagelse i aktiviteter, som er almindelige eller udbredt accepterede, jf. Townsend (1979). Hvis en person ikke har en omgangskreds eller ikke deltager i fritidsaktiviteter, kan denne blive udstødt eller marginaliseret. Denne isolation skal ses i forhold til, hvad der er almindeligt i befolkningen. Der er dog også kulturelle forskelle mellem forskellige grupper. Vilkårene i opvæksten kan derfor give nogle børn en ringe indføring i sociale aktiviteter som eksempelvis fritidsaktiviteter og kulturelle aktiviteter.

**Social eksklusion  
dækker mere end  
fattigdom**

I en bredere sammenhæng anvendes begrebet social eksklusion i stedet for fattigdom. Social eksklusion dækker ud over lav indkomst over en ophobning af dårlige levevilkår som mangel på sociale relationer, dårligt helbred og ringe deltagelse i sociale og politiske aktiviteter.

**Udvidet indeks for  
fattigdom eller  
eksklusion**

EU har finansieret udviklingen af en europæisk interviewundersøgelse (ECHP), der kan anvendes til at belyse ikke bare fattigdom, men også social eksklusion. UNDP har også udviklet et overordnet indeks, hvor en række indikatorer viser mulighederne for at have "et almindeligt liv", jf. Micklewright og Stewart (2001). Det drejer sig om økono-

misk fattigdom, andelen der dør, før de fylder 60 år, analfabetisme og langtidsledighed.

**Indkomst er ikke det eneste problem**

Nogle af de sociale problemer kunne måske løses ved at øge de offentlige overførsler, men offentlige overførsler forbedrer ikke automatisk de sociale relationer eller helbredet. Penge forbedrer mulighederne for sociale relationer og hermed muligheden for at deltage i arrangementer, men afvæner ikke alkoholikere eller stofmisbrugere. I det lys dækker en analyse af økonomisk fattigdom kun en del af de sociale problemer.

**Analyserne i kapitlet vedrører økonomisk fattigdom**

Analyserne i dette kapitel ser hovedsagelig på de individuelle økonomiske forhold, som kan påvirkes af den økonomiske politik, men anerkender, at andre forhold end de økonomiske kan have væsentlig betydning for den enkeltes velfærd.

**Fattigdom et mål for det sociale sikkerhedsnet**

En opgørelse over omfanget og varigheden af fattigdom kan betragtes som en metode til at måle velfærdssystemets evne til at forhindre fattigdom. Derved måles både udbredelsen af det sociale sikkerhedsnet, og hvor generøse de sociale ydelser er i forhold til indkomster opnået ved lønarbejde eller selvstændig virksomhed.

**Geografisk afgrænsning af befolkning**

Fattigdomsgrænsen varierer meget afhængigt af afgrænsningen af befolkningen. Den traditionelle analyse ser på fattigdom inden for et land, jf. Hansen og Hansen (2004) samt Hussein (2002). Der kunne dog også anvendes en afgrænsning efter region, kommune, eller man kunne betragte et større område end Danmark som eksempelvis Norden eller EU. Konsekvensen vil være en ændring i den opgjorte fattigdomsgrænse og dermed i andelen af fattige i Danmark.

**Lavere grænse for fattigdom på Lolland end i Nordsjælland**

Beregnes en relativ fattigdomsgrænse i hver enkelt kommune, vil grænsen variere efter indkomstfordelingen i kommunerne, og grænsen på Lolland vil ligge lavere end i Nordsjælland. Fattige i Nordsjælland vil ikke nødvendigvis være fattige på Lolland. På lignende vis kunne man overveje at anvende fælles fattigdomsgrænse i Norden eller i EU.

**Unge har lavere indkomst end midaldrende**

Spørgsmålet er også, om det er relevant at sammenligne årsindkomster for alle voksne, da indkomsten for mange afhænger af alder. Det kunne derfor være mere relevant at sammenligne livsindkomster, men disse er imidlertid vanskeligt at beregne på individniveau. Analyserne er derfor foretaget på årsindkomster, men til gengæld er der foretaget grundige statistiske analyser af varigheden af fattigdom.

**Frivillig eller ufrivillig fattigdom**

I nogle tilfælde er lave indkomster et resultat af frivillige valg, som direkte eller indirekte forhindrer personen i at have en høj indkomst. Mange unge vælger at spare op for at komme på højskole eller rejse verden rundt. Indkomstmæssigt vil de have et eller flere år, hvor de i statistikker står opført som fattige, men hvor deres "fattigdom" er frivillig, idet de kunne have tjent mere, hvis de havde ønsket det. Derimod kan helbredsrelaterede problemer reducere mulighederne for at erhverve en indkomst. Her er personerne i høj grad afhængige af offentlige overførselsindkomster.

**Lav indkomst under uddannelse**

Uddannelsessøgende er en særlig gruppe, som under deres uddannelse enten kan være berettiget til uddannelsesstøtte og lån, eller eksempelvis kan have en elevløn, der ligger under de normale lønninger for uddannede. Det betyder, at mange uddannelsessøgende er fattige målt i de enkelte år, men de er ikke fattige, hvis der måles over en længere årrække, eller hvis deres senere muligheder tages i betragtning. For dem er uddannelse en investering i endnu bedre muligheder for at få en højere indkomst.

**Fattigdomsgrænser skal defineres ud fra formål med analyserne**

Disse forskelle i analysegruppernes indkomster viser, at det er vigtigt at afgrænse personerne i undersøgelsen ud fra formålet. Kun derved kan vi fortolke resultaterne og anvende dem i overvejelserne af den fremtidige politik. En fælles fattigdomsgrænse for alle voksne og for hele Danmark illustrerer forbrugsmulighederne i befolkningen. En udvidelse af det geografiske område for måling af forbrugsmuligheder til Norden eller EU kan være relevant, hvis der overvejes fælles nordiske eller europæiske initiativer til forebyggelse af fattigdom. Analyserne i kapitlet er imidlertid koncentreret om analyser af personer i Danmark.

**Varigheden af fattigdom indikerer betydningen for velfærden**

Betydningen af fattigdom afhænger i høj grad af varigheden af perioden med lav indkomst. Et enkelt år med lav indkomst efterfulgt af højere indkomst behøver ikke at have nævneværdig betydning for forbrug og velfærd. Derimod vil mange år i fattigdom uden udsigt til en forbedret økonomisk situation lægge en alvorlig begrænsning på forbrugsmulighederne. Her vil det også være udsigtsløst at låne til forbrug, mens det samme ikke gælder for uddannelsessøgende, der kan se frem til en højere indkomst inden for en kortere årrække.

**Samfundets vurdering af indkomstfordelingen**

**Social retfærdighed i indkomstfordelingen**

Grænsen for fattigdom fastsættes på grundlag af samfundets sociale normer og etiske holdninger til fordeling af indkomst og dermed også til fattigdom. Der kan være forskellige kriterier for retfærdighed i indkomstfordelingen. En vurdering af retfærdigheden i indkomstfordelingen er i sagens natur politisk bestemt. Kriteriet for social retfærdighed i indkomstfordelingen kan eksempelvis tage udgangspunkt i en aflønning efter arbejdsindsats, aflønning efter behov eller en lige fordeling af alle indkomster. Valget af udgangspunkt kan give meget forskellige grader af omfordeling og dermed fordeling af indkomsterne i samfundet.

**Vægter samfundet de lave indkomster?**

Samfundets vurdering af den samlede økonomiske velfærd afhænger af den vægt, det lægger på forskellige indkomstgrupperes velfærd. Der er dog ikke en entydig måde at vægte forskellige indkomstgrupperes velfærd på. Der findes to yderpunkter i vurderingen. Nogle argumenterer således for, at velfærden afhænger af, hvilken velfærd de dårligst stillede i samfundet har, hvorimod velfærden for de bedre stillede ingen betydning har for samfundets velfærd, jf. Rawls (1971). Utilitaristerne argumenterer for, at der ikke skal lægges specielt vægt på bestemte grupperes velfærd, når der skal foretages en samlet vurdering af samfundets velfærd.

**Hvad betyder andres velfærd for mig?**

Uanset retfærdigheden af fordelingen af velfærd er det centralt, om en persons velfærd påvirkes af andre personers velfærd. Hvis der findes en misundelseseffekt, så reducerer en høj velfærd for naboen ens egen velfærd. De to måder at

vægte forskellige gruppers velfærd på, som blev beskrevet ovenfor, bygger ikke på en misundelseeffekt.

### **Større modstand mod fattigdom og ulighed i Europa**

Målt på graden af velbefindende finder man, at den europæiske befolkning er langt mindre tolerant over for fattigdom og ulighed end den amerikanske befolkning, jf. Alesina mfl. (2001).<sup>1</sup> Hovedparten af befolkningen i USA er tilhængere af et lavt niveau for omfordeling, mens hovedparten af befolkningen i Europa er imod en høj ulighed. En forklaring på denne forskel i holdninger til ulighed kunne være, at man i USA har den opfattelse, at indkomstmobiliteten er høj, og at man i Europa har den opfattelse, at den er lav. Undersøgelser viser imidlertid, at indkomstmobiliteten mellem forældre og børn i Europa, herunder de skandinaviske lande, er højere end i USA, jf. Corak (2006) og Jäntti mfl. (2006). En anden forklaring er tilsyneladende, at amerikanerne i højere grad end europæerne opfatter fattigdom som selvfor-skyldt.

### **Økonomisk effektivitet og fordeling**

Det er en tilbagevendende diskussion, om indkomst-udligning mindsker den økonomiske effektivitet og dermed den samlede produktion og indkomsterne.

### **Indkomst-overførsler kan begrænse arbejdsudbuddet**

En betydelig udjævning af indkomsterne indebærer, at personer, der af forskellige årsager ikke er i stand til at forsørge sig selv, modtager offentlige indkomstoverførsler. Offentlige indkomstoverførsler kan imidlertid begrænse de økonomiske incitamenter til at tage et arbejde, hvilket kan mindske arbejdsudbuddet og dermed produktionen og indkomsterne. Tilsvarende kan høje indkomstskatter, der finansierer indkomstoverførslerne, også begrænse incita-menterne til at arbejde.

### **Ikke alle reagerer på økonomiske incitamenter**

Det er dog kun i det omfang, at personer kan og vil reagere på de økonomiske incitamenter, at disse har en indflydelse på produktionen. Empiriske analyser viser, at mange lavtlønnede arbejder til trods for, at de har en meget begrænset økonomisk gevinst ved at være i arbejde, jf. Smith og

1) Velbefindende er en oversættelse af "happiness".

Pedersen (2003). Det indikerer, at nogle personer kun i begrænset omfang reagerer på de umiddelbare økonomiske incitamenters virkning i valget mellem beskæftigelse og indkomstoverførsler. På den anden side er der personer, der har økonomiske incitamenters virkning og ønsker at arbejde, men som ikke er i stand til det på grund af helbredsmæssige problemer, jf. Høgelund mfl. (2003).

**Aktiv socialpolitik kan imødegå virkningen af økonomiske incitamenters**

Indretningen af overførselssystemet kan bidrage til at modvirke de økonomiske incitamenters virkning på arbejdsudbuddet. I Danmark sker det i form af en aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik, der udover at forbedre modtagerens kvalifikationer, også skal gøre det mindre attraktivt at være uden for arbejdsmarkedet, idet aktiverings- eller uddannelseskra- v betyder, at modtagerne af indkomstoverførsler ikke kan anvende deres tid frit.

**Fattigdom kan begrænse arbejdsudbuddet**

Fattigdom kan også betyde, at den enkelte bliver så forarmet, at vedkommende ikke er i stand til at få en tilstrækkelig ernæring til at varetage et arbejde, og personens påklædning og hygiejne gør, at en arbejdsgiver ikke vil ansætte dem. Indkomstoverførsler, der hindrer, at personer bliver så forarmede, kan resultere i, at arbejdsudbuddet bliver større, end det ellers ville have været. Det skyldes, at en rimelig indkomst gør, at disse personer får muligheden for at blive beskæftigede og dermed på sigt blive selvforsørgende.

**Uddannelse kan også bidrage til at begrænse indkomstspredningen**

En uddannelsespolitik, der indebærer et højt uddannelsesniveau og samtidig sikrer personer i den lavere del af indkomstfordelingen et relativt højt uddannelsesniveau, vil også medvirke til, at det er muligt at have en høj produktion og en begrænset indkomstulighed.

**Høj produktion og lille indkomstspredning er muligt**

Samlet set er der således ikke nødvendigvis en modsætning mellem et højt gennemsnitligt indkomstniveau og en begrænset indkomstspredning, men det kræver, at indretningen af velfærdssystemet begrænser de negative incitamentsvirkninger af høje indkomstoverførsler.



## II.2 Måling og fordeling af fattigdom

### **Fattigdomsgrænsen afgør udbredelsen**

Første led i analysen er at fastsætte en grænse for fattigdom til bestemmelse af udbredelsen. Dette afsnit indeholder endvidere en kortlægning af udbredelsen af fattigdom og udviklingen de seneste årtier. Endelig sammenlignes situationen i Danmark med andre vestlige lande.

### **Absolut eller relativ måling**

Målingen af fattigdom fordrer en diskussion af, om en fattigdomsgrænse opfattes som det mindste beløb, det er muligt at leve for, eller om det er en indkomst, der ikke stiller personen væsentligt ringere end de fleste andre, eksempelvis væsentligt dårligere end personen i midten af indkomstfordelingen.

### **Store forskelle i reguleringen af fattigdomsgrænser**

Hvis man anvender en absolut fattigdomsgrænse, er det væsentligt, om grænsen målt i varer og tjenester holdes på et fast absolut niveau ved brug af faste (eller flydende) vægte over årene, eller om det absolutte forbrug reguleres i takt med forbrugsudviklingen i samfundet og konkret fastlægges ud fra forbruget i en typisk husholdning, jf. Hansen (2002). Som eksempler på en absolut fattigdomsgrænse kan nævnes et eksistensminimum og et basisforbrug af varer.

### **Minimumsforbrug er et dårligt mål i Danmark**

Hvis man definerer de fattige som personer med råd til et minimumsforbrug, der kun dækker det nødvendige for at overleve, vil der være meget få fattige i Danmark. Et sådant mål er primært relevant i udviklingslande, hvor hovedproblemet for nogle er at overleve.

### **Absolut mål: Basisforbrug**

En anden tilgang til fastsættelse af en fattigdomsgrænse er at definere omkostningerne ved et basisforbrug, der indeholder et vist forbrug af mad, bolig, tøj, kommunikation mv. Basisforbruget kan indeholde poster til dækning af forbrug ud over eksistensminimum som vask, telefon, aviser, bøger og frisør. Denne model er valgt i eksempelvis Sverige og USA, hvor man har fastsat forskellige normer for basisforbruget afhængig af husholdningsstørrelser, jf. Citro og Michael (1995) og Socialstyrelsen (2006).

### **Forskellige veje til basisforbrug**

Det er dog ikke let at finde et fælles mål for et basisforbrug, hvilket illustreres af, at danske kommuner har forskellige

vurderinger af det nødvendige rådighedsbeløb, jf. Rådet for Socialt Udsatte (2006). Udgangspunktet tages enten i andre overførselsindkomster eller i konkrete forsøg på at beregne en husholdnings nødvendige forbrug.

**Hvad må skyldnere have?**

Skatteministeriet har en implicit vurdering af det nødvendige basisforbrug, idet det offentlige kan trække skyldnere direkte i indkomsten, hvis den disponible indkomst overstiger 85.000 kr. i 2006, jf. Skatteministeriet (2006).<sup>2</sup>

**Regulering:  
Uændret forbrug  
over tiden**

Hvis denne grænse for fattigdom reguleres med ændringerne i priser på de forskellige varer, vil grænsen for fattigdom ligge fast målt i varer og tjenester. Den reale købekraft ligger derfor fast, og købekraften for denne grænse for fattigdom tildeles indekssværdien 100 i alle årene, jf. figur II.1. Denne regulering følger ikke ændringer i sammensætningen af forbruget. Det gælder den amerikanske fattigdomsgrænse, hvor forbruget blev fastlagt i første halvdel af 1960'erne, jf. Citro og Michael (1995).

**Regulering:  
Stigning i takt med  
forbrug**

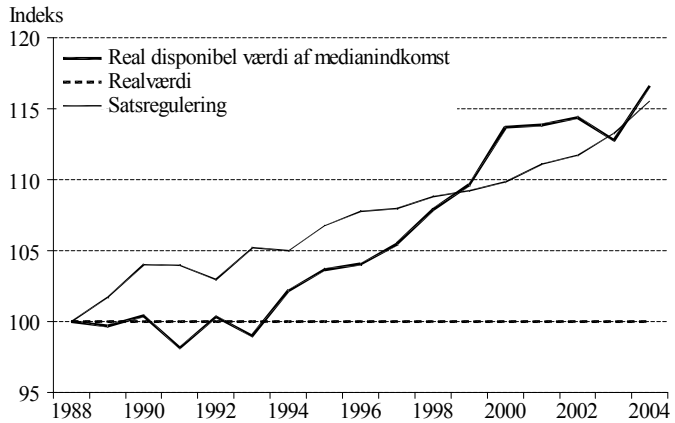
En anden måde at regulere en fattigdomsgrænse på er at følge ændringerne i familiernes forbrug, hvilket også benævnes budgetmetoden, jf. Hansen og Hansen (2004). Det kræver en viden om sammensætningen af forbruget i familierne og om ændringer i forbrugssammensætningen over tid. Det betyder, at der hvert år skal tages stilling til indholdet af det nødvendige forbrug.

**Et eksempel på  
forbrugsændring**

Et eksempel herpå er introduktionen i beregningsgrundlaget af mobiltelefoni, som blev anvendt i langt mindre omfang for 10 år siden end i dag. Udgifter til mobiltelefoni indgår fra 2005 i den svenske Riksnorm, der er en vurdering af nødvendige udgifter i Sverige, jf. Socialstyrelsen (2006).

2) Det offentlige kan kun trække indkomst til dækning af gæld til det offentlige, eksempelvis misligholdte betalinger af indkomstskat, børnebidrag mv.

Figur II.1 Indeks for regulering af fattigdomsgrænsen 1988-2004



Anm.: Reguleringen efter en konstant realværdi er sat til værdien 100 i alle årene. Satsreguleringen er ekskl. korrektioner for ændringer i bruttoskatten.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata og oplysninger fra Skatteministeriet.

### Regulering: Følger timeløn

En tredje metode til regulering af en fattigdomsgrænse er at følge ændringer i timelønninger, men hvis lønmodtagerne både får højere løn og mere fritid vil en regulering med timelønnen give en højere regulering af fattigdomsgrænsen end den stigning i årsindkomsten, som de beskæftigede modtager.

### Forbrug følger disponibel indkomst

Da det private forbrug i høj grad følger den disponible indkomst, svarer en regulering med udviklingen i forbruget i vid udstrækning til at have en fattigdomsgrænse, der følger udviklingen i den disponible indkomst. Grænsen mellem absolute og relative fattigdomsgrænser er således ikke skarp, da de ovenstående mål i et vist omfang følger indkomst- og forbrugsudviklingen i resten af befolkningen.

### Relativt mål: Regulering med disponibelt beløb

Et relativt mål til regulering af en indkomstgrænse er, at den følger udviklingen i det disponible beløb for befolkningen målt enten som gennemsnittet eller som medianen af det

disponible beløb.<sup>3</sup> Derved følger fattigdomsgrænsen den realiserede indkomstudvikling, hvor der er taget højde for ændringer i nominelle priser, pensionsopsparing, fritid og beskæftigelsesgraden, jf. figur II.1. Samtidig er der taget højde for ændringer i befolkningen som følge af den gradvise stigning i de uddannelsesmæssige kvalifikationer ved at bruge medianen. Derimod påvirker indkomstudviklingen for den øverste halvdel af indkomsterne ikke fattigdomsgrænsen, hvis man vælger at regulere i forhold til medianen i indkomstfordelingen.

### **Det anvendte mål i analysen**

Det anvendte mål i analysen er en fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianen for den disponible indkomst. I kapitlet sammenlignes resultaterne ved 50 pct. af medianen med en grænse på 60 pct. af medianen. Regulering af fattigdomsgrænsen i forhold til medianen for den disponible indkomst vil i praksis ligne en regulering, der bygger på budgetmetoden.

### **Metode svarer til tidligere opgørelser af fattigdom**

Derved fokuserer vi på den gruppe i samfundet med de absolut laveste indkomster, men pointerer samtidig, at økonomisk fattigdom er et relativt mål i Danmark. Denne tilgang er i overensstemmelse med mange tidligere analyser af fattigdom i Danmark, jf. Friis (1981), Hansen mfl. (1987) og Hansen (1989). Disse analyser betragter alle fattigdom i Danmark som et relativt begreb, om end de anvender forskellige mål for fattigdom.

### **50 pct. af medianen bedre end 60 pct.**

Ved at anvende 50 pct. af medianindkomsten som fattigdomsgrænse indgår hovedsagelig personer, som i meget begrænset omfang eller slet ikke er på arbejdsmarkedet. Da hensigten bl.a. er at undersøge velfærdssystemet, er det naturligt at vælge den mest udsatte del af personerne med lav indkomst til analysen.

### **Samme grænse som i mange internationale undersøgelser**

En grænse på 50 pct. af medianen af den ækvivalerede disponible indkomst anvendes også i mange internationale studier, jf. Förster og d'Ercole (2005).

3) Medianen i en fordeling af indkomster er den midterste indkomst i en fordeling, hvor indkomsterne er fordelt efter størrelse.

**Relativ måling i komparative analyser**

Internationale målinger af fattigdom i forskellige lande anvender relative fattigdomsgrænser, hvor de fattige har 50 eller 60 pct. af den indkomst, som personen med medianindkomsten eller gennemsnitsindkomsten har. Det er meget svært at sammenligne absolutte fattigdomsgrænser på tværs af nationale grænser, fordi købekraften kan variere med valutaen. En fælles møntenhed som i ØMU-landene gør det lettere at måle på tværs af landene, men så snart forbrugsmønstre og priser som eksempel boligpriser varierer på tværs af befolkninger, bliver en international sammenligning mere usikker.

**OECD anvender 50 pct. af medianen**

OECD har ofte gennemført analyser af udbredelsen af fattigdommen i medlemslandene, hvor der anvendes 50 pct. af medianindkomsten som fattigdomsgrænse, jf. Förster og d'Ercole (2005). Det samme gælder en række undersøgelser baseret på data fra Luxembourg Income Study, jf. Smeeding (2006).

**EUROSTAT bruger 60 pct.**

EU og EUROSTAT anvender derimod en grænse på 60 pct. af medianindkomsten, hvor personer, der har været under 60 pct. af medianindkomsten i et år, er "i risikozonen" for at blive fattige. Hvis en person har en indkomst under 60 pct. af medianen og samtidig har været under samme grænse i to ud af de tre foregående år, karakteriseres personen som "vedvarende fattig". Derved svarer EUROSTAT's definition ikke til en simpel afgrænsning på 60 pct., idet der lægges vægt på varigheden af fattigdom.

**Varighed af lav indkomst vigtig**

Betydningen af varigheden af fattigdom fremgår også af analysen af fattigdom i Norge, jf. Socialdepartementet (2002). Her rettes tiltag kun mod fattigdom af en varighed på mindst tre år.

**Nationale analyser kan anvende andre grænser**

Nationale studier kan lettere anvende absolutte fattigdomsgrænser eller indkomst efter fradrag af boligudgift, jf. Hoynes mfl. (2006), Hansen og Wahlberg (2006) og Brewer mfl. (2006). De nævnte studier anvender forskellige metoder til at regulere grænserne, og netop reguleringsmetoden er afgørende for forbrugsmulighederne for personer på fattigdomsgrænsen.

**Regulering i takt med medianen sikrer forbruget**

En regulering af fattigdomsgrænsen i takt med udviklingen i medianindkomsten vil sikre mod, at forbrugsmulighederne forringes for personer på fattigdomsgrænsen set i forhold til “normalforbrugeren”.

**Personerne i analysen**

**Alle aldersgrupper over 19 år er med**

Beregningerne inkluderer indkomster for en stikprøve på 10 pct. af alle aldersgrupper fra 19 år og derover. Hvis en husholdning består af en voksen i stikprøven og en uden for stikprøven, er husholdningens indkomst pr. person beregnet som summen af de to indkomster, hvorefter husstandsindkomsten per person er beregnet. Efterfølgende er personerne uden for stikprøven udeladt.

**Uddannelses-søgende indgår ikke i grundlag**

Personer under uddannelse indgår ikke i undersøgelsen. Dette skyldes, at de er i gang med at forøge deres kvalifikationer, så de kan erhverve en højere indkomst. Deres situation er således selvvalgt og ud fra en forventning om, at en uddannelse vil sikre, at de inden længe vil have en indkomst over en fattigdomsgrænse. Samtidig har de fleste under uddannelse en mulighed for at have en indkomst over fattigdomsgrænsen, hvis de havde fravalgt en uddannelse.

**Ikke muligt at sortere alle under uddannelse fra**

Det er dog ikke muligt at identificere alle under uddannelse. I beregningsgrundlaget indgår eksempelvis udvekslingsstudenter, udenlandske praktikanter og elever på højskoler. Derved forøges utilsigtet antallet af fattige, da de udenlandske udvekslingsstudenter normalt ikke giver anledning til sociale problemer.

**Teknisk fattige sorteret fra**

Nogle personer har kun en “almindelig” voksenindkomst i en del af året, fordi de afslutter uddannelse, fylder 18 år eller indvandrer i løbet af året. Disse personer indgår ikke i beregningsgrundlaget.

**Beregning af fattigdomsgrænse**

**Fattigdom måles på den disponible indkomst**

Opgørelserne af indkomsterne og fattigdomsgrænserne er baseret på disponibel indkomst, dvs. indkomst efter skat og overførsler, jf. boks II.1. Der er i opgørelsen af indkomsten

indregnet værdien af at bo i ejerbolig. Derved fokuserer analyserne på personernes muligheder for at forbruge.

**Indkomster justeres for husholdningernes størrelse**

Indkomsterne er korrigeret for husstandens størrelse, så det er muligt at sammenligne forbrugsmuligheder for enlige med forbrugsmuligheder for større husholdninger. Udgangspunktet er, at det er muligt at nå det samme niveau af velfærd billigere, når der er flere personer i familien. Stordriftsfordelene findes bl.a. i udnyttelsen af bolig og varige forbrugsgoder. Samtidig er det billigere at dække børns forbrug end voksnes.

**Samme indkomst inden for husholdningen**

Husholdningerne kan højst have to voksne, og de har samme ækvivalerede indkomst. Hjemmeboende børn over 17 år regnes for en selvstændig husholdning, uanset om det er muligt at have separate husholdninger på adressen.

**Stabil vækst i fattigdomsgrænse i årets priser**

Beregningerne viser, at fattigdomsgrænsen stiger stabilt i perioden målt i nominelle kroner, jf. figur II.2. Her er illustreret en grænse ved 50 pct. og 60 pct. af medianen. Fattigdomsgrænsen ved 50 pct. af medianindkomsten ligger i 2004 på 75.670 kr. for en enlig person. Det svarer til en månedlig disponibel indkomst på 6.306 kr.

**Uddannelsessøgende ville have trukket grænsen 2-4 pct. ned**

Det har kun små konsekvenser for fastsættelsen af fattigdomsgrænsen at udelade de studerende, idet grænsen kun ville have været 2-4 pct. lavere, hvis de studerende havde indgået i populationen.

**Små konsekvenser for grænsen af "tekniske fattige"**

Fattigdomsgrænsen påvirkes også kun meget lidt som følge af udelukkelsen af personer, der er indvandret i året eller har afsluttet en uddannelse i året. Det er især indvandringen og afslutningen af en almen uddannelse, der har konsekvenser for antallet af personer i analysen og dermed størrelsen af fattigdomsgrænsen, der dog ikke øges mere end 1-2 pct.

Analyserne af fattigdom bygger på anonymiserede registeroplysninger for en repræsentativ stikprøve på 10 pct. af den voksne danske befolkning for årene 1988-2004. Oplysningerne er indsamlet af Danmarks Statistik, der har konstrueret og anonymiseret data. De væsentligste oplysninger i denne analyse vedrører indkomster, demografiske forhold, uddannelse, offentlige overførsler og etnisk oprindelse. Oplysningerne er primært hentet fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA) og indkomststatistikregistret i Danmarks Statistik.

#### *Indkomstbegreb i analyser af fattigdom*

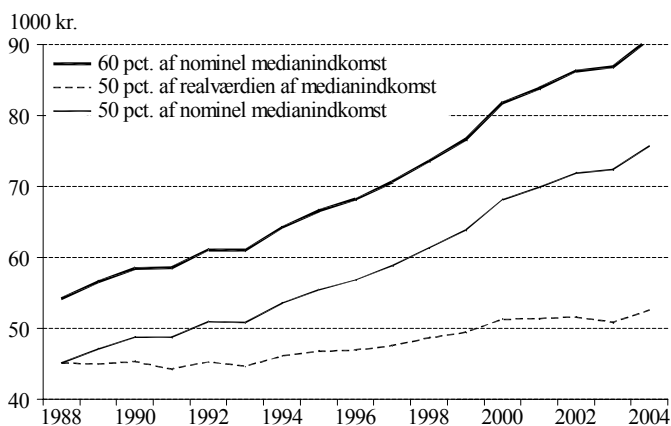
I analyserne af fattigdom er anvendt personernes disponible indkomst efter overførsler og skat. Det betyder, at både personlig indkomst inklusive pensionsudbetalinger og kapitalindkomst er medtaget ligesom skattefri offentlige overførsler som boligsikring, boligydelse, varmehjælp, børnefamilieydelse, børnetilskud og pensionstillæg. Til gengæld er skatter og indbetalinger til pensionsordninger fratrukket. Endvidere er tillagt den beregnede økonomiske lejeværdi af egen bolig, som er beregnet ud fra den gennemsnitlige obligationsrente og kontantvurderingen af boligen. Derved sikres en ensartet vurdering af forbrugsmulighederne for ejere og lejere.

#### *Korrektion af indkomsten for husholdningens størrelse*

Forbrugsmulighederne i en husholdning afhænger af indkomsten i forhold til husholdningens størrelse. Jo større husholdningen er, jo mindre kan hver enkelt person forbruge, og jo mindre velfærd opnår personen. I kapitlet er de voksne personers indkomst i en husholdning adderet, og forbrugsmuligheder for den eller de voksne i husholdningen er omregnet ved brug af en ækvivaleringsfaktor. Denne er beregnet som  $F = (n_v + 0,6 \cdot n_b)^{0,8}$ . Her er  $n_v$  antallet af voksne, mens  $n_b$  er antallet af børn. Denne faktor er beregnet ud fra forbrugsundersøgelser mv., jf. Jørgensen (2001). Der kan højst være to voksne i en husholdning, idet husholdningerne i registerdata er dannet ud fra Danmarks Statistiks C-familier, hvor hjemmeboende børn over 17 år regnes for en selvstændig husholdning. Den eller de voksne i husholdningen får tildelt en indkomst svarende til husholdningens samlede indkomst divideret med ækvivaleringsfaktoren. Den ækvivalerede indkomst er derfor ligeligt fordelt. Ækvivalensfaktoren for en husholdning med to voksne og to børn er  $(2 + 0,6 \cdot 2)^{0,8} = 2,54$ . De voksnes ækvivalerede disponible indkomst er husholdningens samlede disponible indkomst divideret med 2,54. Derved er det muligt at sammenligne personer i husholdninger af forskellig størrelse og med forskellige fordelinger af indkomsten mellem de voksne.



Figur II.2 *Fattigdomsgrænser ved brug af 50 pct. eller 60 pct. grænser i forhold til medianen af ækvivaleret disponibel indkomst*



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### **Fattigdomsgrænsen ikke langt fra en budgetmodel**

Denne grænse afviger ikke nødvendigvis meget fra opgørelsen af et "acceptabelt budget" efter budgetmetoden, til trods for at udgangspunktet for et acceptabelt budget er en opgørelse af forbrugsudgifter. CASA har opgjort det acceptable budget for forbruget i 2001 til et samlet beløb på ca. 3.700 kr. pr. måned ekskl. boligudgifter, faglige kontingenter, pensionsindbetalinger og forsikringer, jf. Hansen og Hansen (2004). Fattigdomsgrænsen for 2001 er ifølge beregningerne ca. 5.770 kr. pr. måned. Hvis de øvrige poster kan dækkes inden for godt 2.000 kr. pr. måned, svarer fattigdomsgrænsen på 50 pct. af medianindkomsten til det acceptable niveau. Da fattige sjældent er medlemmer af fagforeninger og a-kasse, er boligudgifter langt den dominerende af de udeladte udgifter.

### **Boligudgiften kan bestemme forbrug**

Boligudgiften er ofte den største enkeltpost på et husholdningsbudget, og den er central for levestandarden for personer med lav indkomst. En lav boligudgift efter boligsikring eller boligydelse med lave opvarmningsomkostninger øger mulighederne for forbrug af andre varer og tjenester.

**Nogle af de fattige har høje boligudgifter**

Beregninger på huslejer for de fattige viser, at knap 40 pct. af dem har en månedlig husleje på over 2.500 kr. pr. voksen i 1999.<sup>4</sup> Det betyder, at huslejen for et par kan være op til 5.000 kr. En væsentlig andel af de fattige har således høje huslejeudgifter, der reducerer deres forbrugsmuligheder væsentligt.

**Fattigdomsgrænse tæt på grænse for gældsinddrivelse**

Fattigdomsgrænsen er tæt på grænsen for offentlig gældsinddrivelse, idet denne grænse for 2006 ligger på en disponibel indkomst på 85.000 kr. efter skat om året. Det anses for at være et rimeligt rådighedsbeløb for en enlig, mens forsørgere kan have op til 112.000 kr. om året, før en afdragsordning for gæld til det offentlige sættes i værk. I denne vurdering ligger implicit en antagelse om stordriftsfordele for flere personer i en husholdning.

**Mange kommuner har et rådighedsbeløb**

Kommunerne har derimod ikke det samme rådighedsbeløb, som anvendes i den individuelle behovsvurdering af, om en ansøger har behov for en ydelse, jf. Rådet for Socialt Udsatte (2006). Dette beløb varierer på tværs af kommuner. Variationen kan dog tænkes at falde, når de omfattende kommunesammenlægninger finder sted.

**Stigende real fattigdomsgrænse fra midten af 1990'erne**

Korrigeres for ændringer i forbrugerpriserne, er fattigdomsgrænsen omtrent uændret fra 1988 til 1993, hvor der var lavkonjunktur og stigende ledighed, som ses af figur II.2 ovenfor. Derefter stiger den frem til 2000, hvor der var økonomisk vækst. Stigningen fra 1994 til 2004 er på 17 pct. Fattigdomsgrænsen er derved følsom over for ændringer i konjunkturerne.

**Vækst påvirker fattigdomsgrænser**

Væksten påvirker medianindkomsten, der bruges til beregning af fattigdomsgrænsen. Økonomisk vækst behøver ikke at reducere fattigdommen, da personer under fattigdomsgrænsen sjældent er i job, men i højere grad er afhængige af offentlige overførsler, der reguleres. Sluteffekten af økonomisk vækst på omfanget af fattigdom kan kun en empirisk analyse afklare.

4) De seneste oplysninger om huslejer er fra 1999.

**Offentlige overførsler følger satsreguleringen**

De offentlige overførselsindkomster reguleres med den offentlige satsregulering, der følger stigningen i årslønnen. Derved sikres, at de offentlige overførsler stiger omtrent lige så meget som indkomsterne i samfundet, som ses af figur II.1 ovenfor.

**Offentlige overførsler på forskelligt niveau**

De offentlige indkomsterstøttende overførsler ligger på mange forskellige niveauer, hvor dagpenge, førtidspension (den nye) og efterløn på højeste sats er de højeste satser, jf. tabel II.1. Folkepension og kontanthjælp for personer over 25 år ligger lavere, og starthjælp samt kontanthjælp for unge er de laveste satser.

Tabel II.1 Offentlige ydelser og disponibel indkomst, 2004

	Års- indkomst	Børne- ydelse	Disponibel indkomst Personlig	Ækvivaleret
	-----		Kr.	-----
Dagpenge, arbejdsløshed, sygdom	166.660	0	124.326	124.326
Kontanthjælp, enlig forsørger, barn 4 år <sup>a)</sup>	134.088	32.292	134.664	92.460
Kontanthjælp, o. 25 år	100.908	0	80.009	80.009
Kontanthjælp, u. 25 år	65.028	0	55.826	55.826
Kontanthjælp, u. 25 år, hjemmeboende	31.392	0	31.392	31.392
Starthjælp, intro.ydelse o. 25 år	65.028	0	55.826	55.826
Efterløn v. 62 år	166.660	0	124.326	124.326
Efterløn v. 60 år	151.580	0	114.162	114.162
Førtidspension ny	166.740	0	124.380	124.380
Folkepension	111.924	0	87.434	87.434
Fattigdomsgrænse				
50 pct. af medianen				75.670
60 pct. af medianen				90.804

a) Ækivalensfaktoren for en enlig forsørger med et barn er 1,456 med den anvendte faktor. Den enlige forsørger modtager ud over børnefamilieydelse også børnetilskud og børnebidrag. Børnebidraget er sat til normalbidraget på 11.976 kr. i 2004.

Anm.: Det er antaget, at personerne er enlige uden børn med mindre andet er nævnt. Kontanthjælpsmodtagere antages at modtage samme ydelse under eventuel aktivering.

Kilde: Forsikringsoplysningen (2004) og egne beregninger.

<b>Forsikrede ledige er ikke fattige</b>	De forsikrede ledige mfl. har en disponibel indkomst, der ligger langt over fattigdomsgrænsen. Det samme gælder for modtagere af efterløn.
<b>Enlige forsørgere tættere på grænsen</b>	Enlige forsørgere på kontanthjælp har derimod en disponibel indkomst tættere på fattigdomsgrænsen, og en enlig forsørger på kontanthjælp med et barn er i høj grad afhængig af børnefamilieydelse mv. for at have en disponibel indkomst over fattigdomsgrænsen.
<b>Er kontanthjælpen et udtryk for grænsen for fattigdom?</b>	Den enlige på kontanthjælp uden andre ydelser modtager en ydelse på 52 pct. af medianindkomsten. Kontanthjælpen skal sikre modtageren en rimelig levestandard, og den kan derfor tolkes som et implicit udtryk for den officielle fattigdomsgrænse.
<b>Unge på kontanthjælp under grænsen</b>	Unge under 25 år på kontanthjælp ligger derimod under fattigdomsgrænsen, ligesom enlige over 25 år på starthjælp får en ydelse, der giver en disponibel indkomst under fattigdomsgrænsen.
<b>Pensionister ligger over grænsen</b>	Folkepensionister og førtidspensionister på almindelig førtidspension tilkendt før 2003 har en disponibel indkomst over fattigdomsgrænsen på 50 pct. af medianindkomsten, men uden andre ydelser som ATP-pension, "ældre-check" eller lignende ligger de under en grænse på 60 pct. af medianindkomsten. Nogle pensionister er dog ikke berettiget til det fulde beløb for folkepensionen og pensionstillægget, fordi de ikke har opholdt sig tilstrækkeligt mange år i Danmark. De kan i nogle tilfælde få personlige tillæg efter en vurdering af deres behov.
<b>Kun få fattige på offentlige overførsler</b>	Oversigten viser, at det kun er få offentlige overførsler, der er så lave, at personer på ydelsen vil blive betegnet som fattige. Kun personer på kontanthjælp for unge ikke-forsørgere og personer på starthjælp vil automatisk blive betegnet som fattige. Det begrænser dog ikke fattigdommen til denne afgrænsede gruppe, da der kan være flere i husholdningen, eller modtagelsen af ydelsen kan være begrænset til en del af året.

**Arbejde er alternativ til offentlige ydelser**

Hvis personen ikke er berettiget til offentlige ydelser, er vedkommende afhængig af at kunne skaffe et arbejde. Hvis personen ikke ønsker eller kan skaffe et arbejde på fuld tid, kan det være vanskeligt at komme over fattigdomsgrænsen.

**Fuldtidsarbejdende er sjældent fattige**

Personer i beskæftigelse på fuld tid vil kun sjældent være kategoriseret som fattige, da selv ufaglærte job til de laveste lønsatser vil give en disponibel indkomst over fattigdomsgrænsen. Kun hvis de har store forsørger-forpligtelser, eksempelvis hvis der er mange børn i husstanden, og personen er eneforsørger, eller partneren er hjemmegående eller under uddannelse, vil en beskæftiget kunne komme under fattigdomsgrænsen. Personer på deltid, eller som kun arbejder en del af året, har derimod større risiko for at blive fattig.

**Fordelingen af fattigdom i Danmark**

**Andelen af fattige er faldet siden 1988**

Antallet af fattige er faldet siden 1988, men faldet kan henføres til begyndelsen af 1990'erne, mens det steg omkring 2000, jf. figur II.3. Andelen af fattige er knap 5 pct. af den voksne befolkning i beregningerne i 2004.

**165.000 fattige i 2004**

Antallet af fattige målt ved 50 pct. af medianindkomsten i 2004 er 165.000 personer, og antallet er steget ca. 10.000 siden 2001. Fra 1998 til 2001 var der en stigning i antallet af fattige på ca. 19.000 personer. Derimod er der et betydeligt fald i antallet af fattige fra 1993 til 1995, hvilket bl.a. skyldes afskaffelse af ordningen med lommepege til beboere på plejehjem.

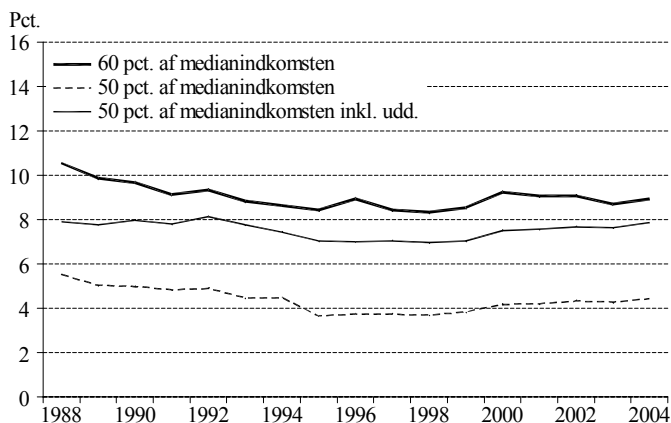
**Stigende indkomst og faldende fattigdom kan følges ad**

Fattigdommen er således stabil i perioden omkring 1990, hvor ledigheden var stigende, hvilket tyder på, at velfærdsstaten er i stand til at forhindre en stigning i fattigdommen under en økonomisk afmatning. Efterfølgende aftager andelen af fattige samtidig med, at væksten i samfundet og i de disponible indkomster stiger.

**Udviklingen den samme ved 60 pct. grænse**

Udviklingen er den samme, hvis man måler fattigdommen som personer med en disponibel indkomst under 60 pct. af medianindkomsten. Der er omtrent dobbelt så mange fattige under denne grænse.

Figur II.3 Omfanget af fattigdom i Danmark



Anm.: I kategorien "50 pct. af medianindkomsten inkl. udd." indgår tillige indvandrere ankommet i året og personer, der afslutter en uddannelse i året, samt personer, der fylder 18 år i løbet af året.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Personer under uddannelse også under grænsen

Hvis de uddannelsessøgende også indgik i populationen, ville fattigdomsgrænsen ligge lavere, og andelen af fattige i befolkningen være større. Beregningerne viser, at andelen af fattige også er stabil ved denne afgrænsning.

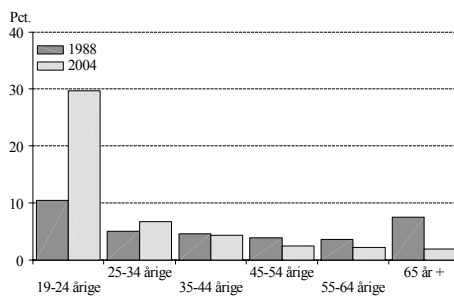
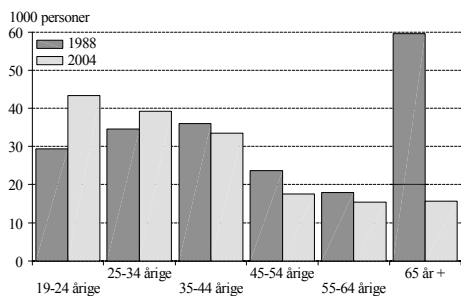
### Unge uden for uddannelse er oftere fattige

Sammensætningen af gruppen af fattige er derimod ikke stabil, idet fattigdom i højere grad er blevet et ungdomsproblem, jf. figur II.4a. De helt unge under 25 år udgør en større andel af de fattige, mens færre af de midaldrende og ældre er fattige, jf. figur II.4b.

### Færre pensionister er fattige

Pensionisterne er til gengæld stort set ikke fattige i 2004, og meget få var det formentlig i 1988, da knap 45.000 pensionister på plejehjem ikke modtog kontant pension, men fik ophold på plejehjemmet samt et beløb til dækning af personlige fornødenheder, jf. Danmarks Statistik (1990). Disse pensionister er derfor kun registreret med en meget lille indkomst og regnes som fattige i 1988, til trods for at de havde gratis ophold på plejehjemmet. Knap 40.000 af plejehjemsbeboerne var folkepensionister i 1988.

Figur II.4a Fattige fordelt efter alder 1988 og 2004      Figur II.4b Andelen af fattige i aldersgrupper 1988 og 2004



Anm.: Andelen af fattige i en aldersgruppe er beregnet som en andel af de, som er medtagne i aldersgruppen. 40.000 af de fattige på 65 år eller mere i 1988 var på plejehjem, hvor de modtog lommepenge.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Lav andel af midaldrende er fattige

Både antallet og andelen af fattige har hele tiden været lav blandt personer fra 45 til 64 år, hvor tilknytningen til arbejdsmarkedet er størst. Det er forventet, at andelen af fattige i denne aldersgruppe er lav, men det er svært at gennemskue, hvad der er årsagen til faldet i udbredelsen af fattigdom i denne aldersgruppe. Faldet gælder både det absolutte antal og andelen af personerne i aldersgruppen, som er fattige.

### Andelen af unge fattige mere end fordoblet

Andelen af fattige unge fra 19 til 24 år er mere end fordoblet fra godt 10 pct. til godt 30 pct., mens antallet af fattige unge uden for uddannelsessystemet er steget mindre end 50 pct. Det skyldes, at antallet af unge i disse årgange er lavt, og at en større andel af unge er under uddannelse mv. end i 1988. Både andelen af fattige og antallet af fattige i alderen 25-34 år er steget.

### Sabbatår på lavt budget

Nogle unge bruger et eller flere år på udlandsrejser eller ophold på højskoler eller lignende. Mens de er bortrejst eller på højskolen, har de ingen eller kun ringe indkomst. De kan derfor indgå i gruppen af fattige, hvilket er korrekt, hvad angår deres indkomst, men ikke nødvendigvis afspejler, at de ufrivilligt lider afsavn i deres forbrug.

### **25.000 fattige bor hos forældre i 2004**

Omtrent 25.000 af de fattige bor fortsat hjemme hos deres forældre i 2004, og næsten alle er under 25 år. Knap 20.000 af dem bor hos forældre med en indtægt over fattigdomsgrænsen, mens knap 6.000 bor hos forældre med en indtægt under fattigdomsgrænsen. Når de bor hos en eller begge forældre reduceres deres boligudgifter væsentligt. Hvis hjemmeboende børn havde indgået i deres forældres husstand, ville godt 5.000 af dem i 2004 have været kategoriseret som fattige.<sup>5</sup> Opgjort på denne måde ville antallet af fattige derfor have været 20.000 personer mindre.

### **Personer med udenlandsk oprindelse oftere fattige**

Andelen af fattige er langt højere blandt personer med en anden etnisk oprindelse end dansk. Denne gruppe omfatter både permanente indvandrere og personer, der midlertidigt opholder sig i Danmark som led i et udvekslingsprogram eller af anden årsag kun planlægger at være i landet i en periode. Dette er uddybet i afsnit II.6.

### **Enlige oftere fattige end personer i par**

Sammenlignes karakteristika for fattige og ikke-fattige viser beregningerne, at enlige oftere er fattige end personer i parforhold, også når der er taget højde for andre karakteristika, jf. tabel II.2.<sup>6</sup> I beregningerne er der ca. 4 pct. sandsynlighed for, at referencepersonen, der er en ufaglært enlig mandlig lønmodtager i alderen 35-44 år, er fattig. Personer i parforhold med tre eller flere børn er oftere fattige end personer i parforhold uden børn eller med et eller to børn. Enlige forsørgere har en højere sandsynlighed for at være fattige end enlige uden hjemmeboende børn, om end forskellen ikke er ret stor.

### **Alder stor betydning**

De unge er oftere fattige end midaldrende, og især unge under 25 år har en højere sandsynlighed for at være fattige. Samtidig er mænd lidt oftere fattige end kvinder, men forskellen er beskednen.

- 5) Man kunne have anvendt en husstandsdefinition, hvor hjemmeboende børn indgik i husstanden, jf. Finansministeriet (2004). Ved at regne hjemmeboende børn for en selvstændig husholdning er det muligt at vurdere deres muligheder for at etablere egen husholdning. 60 pct. af de hjemmeboende er i alderen 18-20 år.
- 6) Der anvendes logistisk regression, hvor det er muligt at sammenholde betydningen af flere faktorer for sandsynligheden for at være fattig.



Tabel II.2 Sandsynligheden for at være fattig, 2004

	Sandsynlighed	
	Pct. vis ændring	Pct. <sup>a)</sup>
Referenceperson		4,0
19-24-årig	336	17,4
25-34-årig	38	5,5
45-54-årig	-27	2,9
55-64-årig	-22	3,1
Enlig med børn	17	4,7
Par med ingen eller et barn	-70	1,2
Par med to børn	-66	1,4
Par med tre eller flere børn	-20	3,2
Bor hjemme hos forældre eller forælder	84	7,3
Kvinde	-14	3,4
Oprindelse i vestligt land ekskl. Danmark	157	10,2
Oprindelse i ikke-vestligt land	149	9,9
Efterkommer, vestligt land	48	5,9
Efterkommer, ikke-vestligt land	49	5,9
Selvstændig	610	28,3
Ledig, forsikret	266	14,6
Kontanthjælp	503	24,1
Sygemeldt, orlov mv.	(20)	(4,8)
Uden for arbejdsmarkedet, permanent overførselsindkomst	1.172	50,7
Øvrige uden for arbejdsmarkedet	-11	3,6
Faglært	-47	2,1
Videregående uddannelse	-42	2,3

a) Viser sandsynligheden for at være fattig for en person med det pågældende karakteristikum, mens øvrige karakteristika svarer til referencepersonens.

Anm.: Referencepersonen er en enlig, ufaglært mand med dansk oprindelse i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn. Han er kategoriseret som lønmodtager. I beregningerne indgår kun personer op til 64 år. Parenteser om koefficienter angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Tilknytning til arbejdsmarkedet afgørende**

Den mest betydende faktor er tilknytningen til arbejdsmarkedet, hvor personer uden for arbejdsmarkedet langt oftere er fattige end referencepersonen, der er lønmodtager. Det samme gælder i mindre grad grupperne “ledige”, “kon-tanthjælpsmodtagere” og “selvstændige”. Dette understreger vigtigheden af at have en arbejdsindkomst for at undgå fattigdom. Uddannelsen reducerer sandsynligheden for at være fattig til næsten halvdelen. Det betyder, at ud over tilknytningen til arbejdsmarkedet er der en selvstændig betydning af uddannelse.

**Oprindelsesland**

Personer med anden oprindelse end dansk er ligeledes oftere fattige. Det bemærkelsesværdige er, at personer med vestlig oprindelse oftere har en indkomst under fattigdomsgrænsen end personer med en ikke-vestlig oprindelse. Efterkommere har en mindre sandsynlighed for at være fattige end indvandrere med de samme karakteristika, og det er uafhængigt af forældrenes oprindelsesland. Det er interessant, at der stort set ikke er forskel i sandsynligheden for at være fattig mellem indvandrere fra vestlige og fra ikke-vestlige lande. Bemærk dog, at dette er et betinget udsagn, som gælder efter, at der er taget højde for bl.a. tilknytning til arbejdsmarkedet, som er meget forskellig for de to grupper.

**Internationale målinger af fattigdom****Sammenligninger kræver fælles skala**

Hvis man skal sammenligne forekomsten af fattigdom på tværs af lande, må man anvende fælles skalaer som f.eks. 50 pct. af medianen.

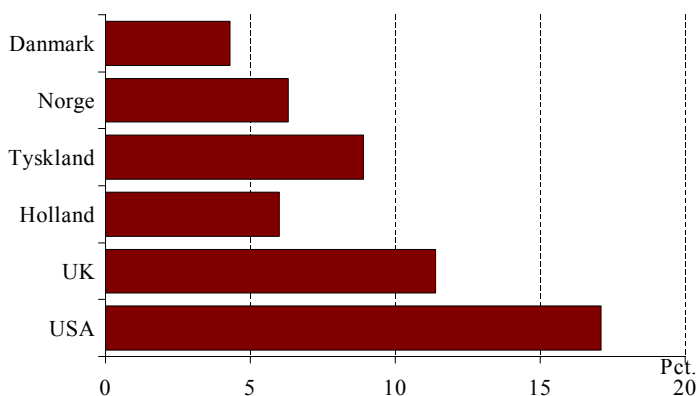
**Lav fattigdom i Danmark**

Anvendes grænsen på 50 pct. af medianindkomsten, er fattigdommen i Danmark en af de laveste i OECD, og det har været tilfældet de sidste 25 år, jf. Förster og d’Ercole (2005). Det samme gælder de øvrige nordiske lande og Holland, jf. figur II.5.

**Højere fattigdom i angelsaksiske lande**

Derimod er andelen af fattige højere i de angelsaksiske lande som USA, Storbritannien og Irland. Der synes således at være en sammenhæng mellem velfærdssystem og fattigdom.

Figur II.5 Fattige som andel af befolkningen, 2000



Kilde: Förster og d'Ercole (2005).

### Lønspredning har stor betydning for fattigdom

Lønspredningen har stor betydning for fattigdommen, idet udbredelsen af arbejdende fattige er steget i USA, mens der i Danmark er meget få fuldtidsbeskæftigede fattige. En fuldtidsbeskæftiget på laveste lønniveau i Danmark kan kun være fattig, hvis personen har store forsørgerforpligtelser over for en partner og eventuelt et eller flere børn. I Storbritannien og USA er lønspredningen større og overførsels-systemet mindre generøst, hvorfor selv fuldtidsbeskæftigede kan være fattige, jf. Hoynes mfl. (2006).

### Relativt mange unge fattige i Norden

En høj beskæftigelsesfrekvens, lav lønspredning og et relativt generøst overførselssystem er de væsentlige forklaringer på den lave fattigdom i Norden og Holland. En stor andel af de fattige i de lande er unge, mens andelen af midaldrende i gruppen af fattige er mindre end i de øvrige OECD-lande, jf. Förster og d'Ercole (2005).

### Få fattige ældre i Norden

De ældre er ligeledes sjældent fattige i Norden. De er i høj grad omfattet af offentlige og private pensionssystemer, og hvor mere end 20 pct. af de ældre i aldersgruppen 65 år eller mere er fattige i USA, Australien og Portugal, så er andelen betydeligt lavere i Norden.

## **Velfærdssystem og lønspredning afgørende**

Generelt er lønspredningen og velfærdssystemets dækning afgørende for udbredelsen og fordelingen af fattigdom i OECD-landene. Landene har valgt forskellige systemer, som viser sig at have stor betydning for fattigdommen. Den universelle velfærdsmodel, som praktiseres i Norden, har ført til et lavt niveau af fattigdom.

## **II.3 Tilgang, afgang og varighed af fattigdom**

### **Tilgang til og afgang fra fattigdom**

Afgang fra og tilgang til fattigdom bestemmer udviklingen i antallet af fattige, og det er centralt for forståelsen af fattigdom at kende årsager til både tilgang og afgang. Både en reduktion i tilgangen og en forøgelse i afgang fra fattigdom resulterer i et mindre antal af fattige.

### **Fire veje til fattigdom:**

Fattige kan komme enten fra en gruppe uden for den undersøgte persongruppe eller fra gruppen af "ikke-fattige", jf. figur II.6. Tilgangen til populationen i undersøgelsen kommer fra personer, der tidligere har været under uddannelse, fra personer, der fylder 19 år, eller fra nyankomne indvandrere. Det betyder, at de fattige har forskellige baggrunde og forskellige muligheder for at forlade fattigdom igen. Årsagerne, til at de er blevet fattige, er ligeledes meget forskellige.

### **Ikke-fattige mister indkomst**

Langt de fleste fattige har tidligere haft en indkomst fra arbejde eller overførsler, der har ligget over fattigdomsgrænsen. De oplever et fald i indkomst i forhold til medianen, og "falder" derved under fattigdomsgrænsen. Der kan være enkeltstående årsager hertil som skilsmisse og sygdom, eller det kan være planlagt på forhånd som for eksempel et ophold på en højskole.

### **Tilgang til fattigdom er unge**

En anden tilgang er unge, der fylder 19 år, og dermed indgår i beregningerne. Aldersgrænsen er sat til 19 år, fordi personerne derved har været berettiget til aflønning eller offentlige overførsler som voksen i hele året.

### **Indvandrere kommer til landet**

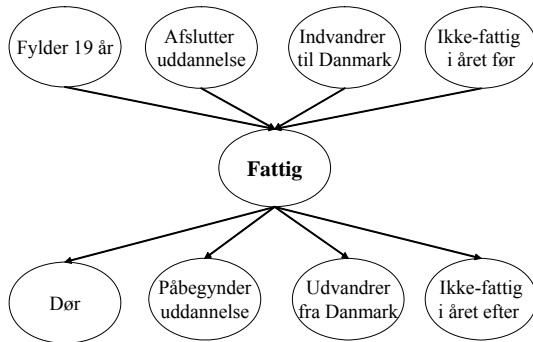
Nogle fattige er indvandrere, der er ankommet til landet året forinden og har en indkomst under fattigdomsgrænsen. Her er ikke skelnet mellem årsager til indvandring. Nogle ind-

vandrere kommer, fordi de har et job, mens andre er flygtninge, familiesammenførte eller er kommet for at opleve Danmark på f.eks. et udvekslingsophold.

**Uddannelse afsluttes, og indkomsten er lav**

En fjerde vej til fattigdom dækker over personer, der afslutter eller afbryder en uddannelse i det foregående år. Personerne er derved medtaget i beregningerne i det første hele år, efter de har afsluttet eller afbrudt en uddannelse. Personer på 19 år, der afsluttede en uddannelse året før, er henført til gruppen med afsluttet uddannelse.

*Figur II.6 Tilgangs- og afgangsvæje fra fattigdom*



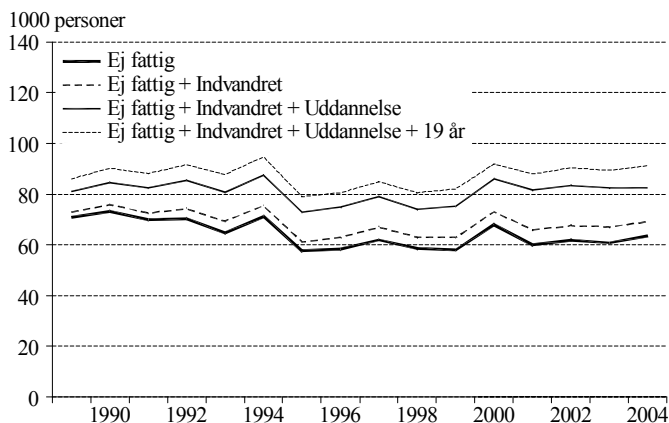
**Tidligere status kan indikere årsagen til fattigdom**

Den tidligere status kan indikere årsagen til, at personen er i gruppen af fattige. Det gælder for indvandrere og personer, der tidligere var under uddannelse, samt unge på 19 år.

**80.000-100.000 bliver fattige hvert år**

Bruttotilgangen til fattigdom er meget betydelig, idet 80.000-100.000 personer bliver fattige hvert år i analyseperioden, jf. figur II.7. I figuren er fordelingen af bruttotilgangen opdelt efter tilgangsvejen til fattigdom. Variationen i tilgangen kommer typisk fra gruppen, der året før havde en indkomst over fattigdomsgrænsen.

Figur II.7 Bruttotilgang til fattigdom 1989 til 2004



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Hovedparten af tilgangen skyldes et fald i indkomst

Op til 75 pct. af tilgangen til fattigdom kan henføres til, at personerne har haft en relativt lavere indkomst end i det forrige år.

### Pensionister på lommepenge

En del af personerne, der blev fattige som følge af faldende indkomster, var frem til 1994 pensionister, der flyttede på plejehjem og overgik til en ordning med "lommepenge". Denne ordning blev endeligt afskaffet januar 1995.

### Flere fattige nyankomne indvandrere

En stor gruppe af nye fattige er nye indvandrere, hvilket dækker over indvandrere ankommet året før.<sup>7</sup> De nyankomne indvandrere udgør 2.000-6.000 af de nye fattige hvert år. Antallet af fattige nyankomne er steget de seneste 10 år, undtagen i 2004 hvor der var et lille fald. Her indgår både vestlige og ikke-vestlige indvandrere.

### Lav indkomst efter uddannelsen

Mange har en lav indkomst i året efter, at de har afsluttet en uddannelse. Det gælder især personer med en gymnasial uddannelse, der er berettiget til kontanthjælp, hvis de ikke kan finde beskæftigelse. Personer med en erhvervsuddannelse på mindst 18 måneder, eller som har aftjent værne-

7) Indvandrere ankommet i løbet af året vil ofte tilhøre gruppen af fattige, hvorfor vi vælger først at medtage indvandrere i deres første hele år i Danmark.

pligt, kan indmelde sig i en a-kasse, hvorved de ofte er berettiget til en højere overførselsindkomst end kontanthjælpsmodtagere.

**Flere unge bliver fattige efter en uddannelse**

Antallet af fattige, der forrige år var under uddannelse, steg fra 1989 til 2004 fra 10.000 til knap 20.000 personer. Denne udvikling afspejler formodentlig, at et større antal af unge afslutter en uddannelse, efter de er fyldt 18 år.

**Fattige unge på 19 år**

Unge på 19 år udgør kun en mindre del af tilgangen til fattigdom. Der er ca. 5.000 19-årige personer, som statistisk set bliver fattige det første år, de er med i beregningerne.

**Unge har en høj risiko for at blive fattige**

Undersøges betydningen af de enkelte faktorer bag risikoen for at blive fattig, altså tilgangen til fattigdom, i en logistisk analyse, viser resultaterne, at unge har en høj risiko for at blive fattige set i forhold til referencepersonen, der er en enlig, ufaglært mand i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn med status af lønmodtager, jf. tabel II.3.<sup>8</sup> Her er der også taget højde for andre faktorer, der kan påvirke risikoen for at blive fattig som etnisk tilhørsforhold og tilknytning til arbejdsmarkedet. Risikoen for, at en 19-årig bliver fattig, er næsten tre gange større end for referencepersonen.

**Enlige forsørgere med et barn klarer sig godt**

Enlige forsørgere med et barn har en mindre sandsynlighed for at blive fattig end referencepersonen, mens en enlig forsørger med to eller flere børn har en lige så stor sandsynlighed for at blive fattig som en enlig uden børn. I begge tilfælde er øvrige karakteristika identiske med referencepersonens.

**Risikoen forøges, hvis man bliver enlig**

En ændring i civilstanden fra at være i et parforhold til at blive enlig forøger risikoen betydelig for at blive fattig. En opløsning af et parforhold kan skyldes, enten at de to personer flytter fra hinanden, eller at den ene dør. Denne variabel forklarer dog ikke, om personens indkomst er reduceret væsentligt, eller om det skyldes ændrede forsørgelsesforpligtelser. Opløsning af et parforhold må betragtes som

8) Forudsætningen for, at koefficienterne kan fortolkes som effekter af de inkluderede faktorer, er, at de forklarende variabler er eksogene.

en udløsende faktor for fattigdom, mens det at være enlig forsørger ikke i samme grad øger risikoen for at blive fattig. Konsekvensen er også, at risikoen for fattigdom er klart højest netop i det år, hvor parforholdet opløses.

**Lavere risiko for personer, der er flyttet sammen**

Omvendt er der en nedsat risiko for at blive fattig for personer, der flytter sammen. Det harmonerer med, at personer i parforhold ikke så ofte er fattige som enlige.

**Par med mange børn har forøget risiko**

Der er også en forøget risiko for at blive fattig for par med fire eller flere børn. Her er der en bemærkelsesværdig forskel mellem par med fire eller flere børn og personer i parforhold i øvrigt, der generelt har en lav sandsynlighed for at blive fattige.

**Ændringer i antal børn har også betydning**

Det er ikke bare antallet af børn i en husholdning, men også ændringer i antallet af børn, der påvirker risikoen for at blive fattig. Hvis antallet øges, forøges risikoen, mens den reduceres, hvis antallet af børn falder. Det afgørende synes at være forsørgerbyrden for dem, som ligger tæt ved grænsen.

**Hjemmeboende har lidt højere risiko**

Personer med bopæl hos deres forældre har lidt højere risiko for at blive fattige end personer med selvstændig bopæl, men sammenlignet med betydningen af at være 19 år har boligen kun mindre betydning. Denne gruppe er formodentlig heller ikke i samme grad som den udeboende forpligtet til at kunne deltage i finansieringen af husholdningen.



*Table II.3 Påvirkning af sandsynligheden for at blive fattig, 2004*

	Sandsynlighed	
	Pct. vis ændring	Pct. <sup>a</sup>
Referenceperson		5,3
19-årig	206	16,1
20-24-årig	55	8,1
25-34-årig	-22	4,1
45-54-årig	-61	2,1
55-64-årig	-64	1,9
Enlig med et barn	-54	2,4
Enlig med to eller flere børn	(3)	(5,4)
Par uden børn	-56	2,3
Par med et barn	-63	1,9
Par med to børn	-55	2,3
Par med tre børn	-28	3,8
Par med fire børn eller flere børn	63	8,6
Fra par til enlig	307	21,4
Fra enlig til par	-41	3,1
Fået flere børn i husholdningen	33	7,0
Fået færre børn i husholdningen	(-4)	(5,1)
Bor hos forældre eller forælder	185	14,9
Kvinde	(1)	(5,3)
Selvstændig	481	30,5
Ledig, forsikrede	171	14,2
Kontanthjælp	309	21,5
Sygemeldt, orlov mv.	56	8,2
Uden for arbejdsmarkedet, permanent overførselsindkomst	524	32,8
Øvrige uden for arbejdsmarkedet	175	14,4
Afsluttet uddannelse året før	43	7,5
Faglært uddannelse	-54	2,4
Videregående uddannelse	-51	2,6
Indvandret i 2003 med udenlandsk oprindelse	325	22,3
Oprindelse i ikke-vestligt land	88	9,9
Oprindelse i vestligt land ekskl. Danmark	55	8,1
Efterkommer med forældre fra ikke-vestlige lande	57	8,2
Efterkommer med forældre fra vestlige lande	51	7,9

Se anmærkning på næste side.

a) Viser sandsynligheden for at blive fattig for en person med det pågældende karakteristikum, mens øvrige karakteristika svarer til referencepersonens.

Anm.: Referencepersonen er en enlig mand med dansk oprindelse i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn. Manden er ufaglært lønmodtager med bopæl i Københavns eller Frederiksberg Kommune. I beregningerne indgår kun personer op til 64 år, som ikke er fattige i 2003. Der indgår geografiske variabler for region og urbanisering, som ikke er medtaget i tabellen. Parenteser om koefficienter angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### **Selvstændige har høj risiko for at blive fattige**

Den forøgede risiko for at blive fattig gælder også for selvstændige. Beregningerne implicerer, at sandsynligheden for at blive fattig er fem gange højere for en selvstændig end for referencepersonen, der er lønmodtager. Det er en bemærkelsesværdig høj sandsynlighed, og det rejser spørgsmålet, om der blandt de selvstændigt erhvervsdrivende er en gruppe af "skjulte" fattige. Det kan tænkes, at det at være selvstændig erhvervsdrivende kan være en strategi for at klare sig selv for personer, der har svært ved at opnå beskæftigelse som lønmodtager.

### **Høj risiko for kontanthjælpsmodtagere**

Kontanthjælpsmodtagere og personer uden for arbejdsmarkedet på en permanent overførselsindkomst har også en kraftigt forhøjet risiko for at blive fattige sammenlignet med en lønmodtager. Langt de fleste på permanente overførselsindkomster er dog i den ældre aldersgruppe, hvor risikoen er lavere.

### **Ledige har lidt højere risiko**

Ledige medlemmer af en a-kasse har en forhøjet risiko for at blive fattige, men sandsynligheden er mindre end for personer på kontanthjælp, hvilket formodentlig afspejler forskelle i ydelsesniveau.

### **Uddannelse reducerer risikoen meget**

En erhvervskompetencegivende uddannelse halverer risikoen for at blive fattig. Denne effekt er ganske kraftig og viser værdien af, at flest mulig får en erhvervskompetencegivende uddannelse.

### **Langt højere risiko lige efter uddannelse**

I året efter en uddannelse afsluttes, er risikoen for at blive fattig højere end for referencepersonen. Nærmere undersøgelse viser, at det især gælder for unge, der har afsluttet en gymnasial uddannelse, og som ikke umiddelbart har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse.

### **Indvandrere har højere risiko for at blive fattige**

Indvandrere fra både vestlige og ikke-vestlige lande har højere risiko for at blive fattige, og betydningen af at være indvandret i året før er meget høj. Samtidig har efterkommere af indvandrerne også en forøget risiko for at blive fattige.

### **Københavnere bliver oftere fattige**

I beregningerne er medtaget variabler for bopælens geografiske placering og urbaniseringsgraden. Begge disse sæt af variabler viser, at indbyggere i Københavns og Frederiksberg Kommune har en højere sandsynlighed for at blive fattige. Det betyder, at personer med de samme karakteristika i København og Frederiksberg og et sted uden for de to kommuner har forskellig sandsynlighed for at blive fattig.

### **Opsummering af grupper med høj risiko for fattigdom**

De særlige grupper med høj risiko for at blive fattige er unge på 19 år, personer der afsluttede en uddannelse året før, personer der er blevet enlige i løbet af året, par med fire eller flere børn, selvstændige erhvervsdrivende, modtagere af kontanthjælp og personer uden for arbejdsmarkedet, samt indvandrere og efterkommere.

### **Afgang fra fattigdom**

#### **Nogle fattige dør, udvandrer eller starter på uddannelse**

Årsagen til at forlade gruppen af fattige kan enten være, at indkomsten er kommet over fattigdomsgrænsen, eller at personen har forladt undersøgelsens population. I denne undersøgelse forlader personerne populationen, hvis de påbegynder en uddannelse, udvandrer eller dør, som angivet i figur II.6 ovenfor.

#### **De fleste får højere indkomst**

Ser man på de fattiges næste position i samfundet, er de fleste rykket til gruppen af "ej-fattige", jf. figur II.8. Her genfinder vi en stor afgang fra fattigdom efter 1994. En mindre del af de fattige dør eller udvandrer. Antallet, der dør eller udvandrer, er forholdsvis stabilt efter 1995, hvor alle beboere på plejehjem får udbetalt pension, og antallet af fattige over 65 år er relativt lille.

#### **Flere fattige starter på uddannelse**

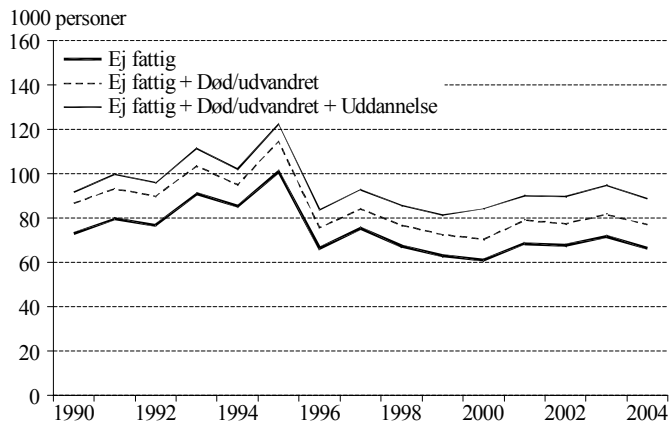
Antallet af fattige, der starter på en uddannelse, steg fra 1990 til 2000 fra knap 5.000 til 14.000 personer og har siden ligget mellem 10-13.000 personer. Ændringen skyldes formodentlig en ændring i de unges bevægelse fra de gym-

nasiale uddannelser og til uddannelser med erhvervs-kompetence.

### Analyse af betydende faktorer

Analyseres afgangen fra fattigdom i en logistisk model, viser beregningerne betydningen af de enkelte faktorer, jf. tabel II.4. I denne beregning analyseres alene afgangen fra fattigdom mellem 2003 og 2004. Referencepersonen i denne analyse er en enlig ufaglært mand i alderen 35-44 år med status som lønmodtager, og han har ingen hjemmeboende børn.

Figur II.8 *Bruttoafgang fra fattigdom opdelt efter placering året efter de var fattige*



Anm.: De store udsving omkring 1994 skyldes bl.a. skattereformen og udfasningen af ordningen med "lommepenge" til beboere på plejehjem.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Høj sandsynlighed for at forlade gruppen af fattige

Beregningerne viser, at referencepersonen har 54 pct. sandsynlighed for at forlade gruppen af fattige. En af de væsentlige faktorer er tilknytningen til arbejdsmarkedet, hvor referencepersonen er lønmodtager i 2003. Selvstændige erhvervsdrivende og personer uden for arbejdsmarkedet har en væsentlig mindre sandsynlighed for at forlade fattigdom. Selvstændige erhvervsdrivende har således både en høj sandsynlighed for at blive fattige og en mindre sandsynlighed for at forlade gruppen af fattige.

*Table II.4    Sandsynligheden for at forlade gruppen af fattige, 2004*

	Sandsynlighed	
	Pct. vis ændring	Pct. <sup>a</sup>
Referenceperson		54,0
20 år	(6)	(57,0)
21-24-årig	14	61,7
35-44-årig	9	59,0
45-54-årig	(-4)	(51,6)
55-64-årig	(-4)	(51,6)
Enlig med et barn	34	72,5
Enlig med to eller flere børn	(3)	(55,6)
Par uden børn	23	66,2
Par med et barn	28	68,9
Par med to børn	17	63,1
Par med tre børn	(6)	(57,0)
Par med fire eller flere børn	-17	44,8
Fra par til enlig	-15	46,0
Enlig til par	50	80,7
Fået flere børn i husholdningen	-9	49,1
Fået færre børn i husholdningen	32	71,4
Bor hos forældre eller forælder	-6	50,6
Kvinde	(2)	(55,3)
Selvstændig	-26	39,7
Ledig, forsikrede	-21	42,5
Kontanthjælp	-38	33,3
Sygemeldt og orlov mv.	(7)	(57,7)
Uden for arbejdsmarkedet, permanent overførselsindkomst	-52	25,7
Øvrige uden for arbejdsmarkedet	-14	46,5
Faglært uddannelse	13	61,2
Videregående uddannelse	16	62,6
Oprindelse i ikke-vestligt land	-29	38,4
Oprindelse i vestligt land ekskl. Danmark	-43	30,9
Dansker med forældre fra ikke-vestlige lande	-18	44,4
Dansker med forældre fra vestlige lande	(-2)	(52,9)

Se anmærkning på næste side.

a) Viser sandsynligheden for at forlade gruppen af fattige for en person med det pågældende karakteristikum, mens øvrige karakteristika svarer til referencepersonens.

Anm.: Referencepersonen er en enlig mand med dansk oprindelse i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn. Manden er ufaglært lønmodtager med bopæl i Københavns eller Frederiksberg Kommune. I beregningerne indgår kun personer op til 64 år, som er fattige i 2003. Der indgår geografiske variabler for region og urbanisering, som ikke er medtaget i tabellen. Parenteser om koefficienter angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### **Ingen forskelle mellem mænd og kvinder**

Variablen for køn er ikke signifikant, hvilket betyder, at der i denne model ikke er forskel mellem mænd og kvinders sandsynlighed for at forlade fattigdom, efter at der er taget højde for en lang række andre faktorer.

### **Enlige forsørgere ud af fattigdom**

De enlige forsørgere med et barn har en markant højere sandsynlighed for at forlade fattigdom end de enlige ikke-forsørgere, mens det samme ikke gælder for enlige forsørgere med flere børn. De enlige forsørgere synes således ikke at være mere fattige, alene fordi de er enlige forsørgere, men i kraft af andre forhold, eksempelvis tilknytningen til arbejdsmarkedet.

### **Par med fire eller flere børn udsat**

Par med fire eller flere børn har i denne beregning en lav sandsynlighed for at komme ud af fattigdom, mens par uden børn eller op til to børn har en højere sandsynlighed for at forlade fattigdom end enlige.

### **Indkomst eller familiearbejde**

I familier med fire eller flere børn kan dilemmaet i relation til indkomsten være, at selvom der er mulighed for begge forældre for at få et job, kan det være vanskeligt at klare både job og familie, især når børnene er små. Det samme kan gælde for enlige forsørgere. Det vil afhænge af bl.a. samarbejdet mellem de adskilte forældre.

### **Enlige fattige, der flytter sammen med andre personer, forlader fattigdom**

Ændringer i husholdningens sammensætning synes ofte at have stor betydning for de fattiges indkomst, idet enlige fattige, der flytter sammen med en anden person, har en høj sandsynlighed for at forlade fattigdom. Sandsynligheden er derimod væsentlig lavere for en fattig, der overgår fra at være i par til at være enlig. Ændringer i antallet af voksne i husholdningen er derfor vigtig for sandsynligheden for at være fattig.

### **Indvandrere forbliver oftere i fattigdom**

Indvandrere har en lavere sandsynlighed for at komme ud af fattigdom end personer af dansk oprindelse, og det gælder både indvandrere fra vestlige og ikke-vestlige lande. Det samme gælder i lidt mindre grad for efterkommere med forældre fra ikke-vestlige eller vestlige lande.

### **Opsummering af afgang fra fattigdom**

Sandsynligheden for at forlade fattigdom er høj for enlige, der overgår til at være i et par, personer med en erhvervs-kompetencegivende uddannelse, enlige forsørgere med et barn samt personer i par med op til to børn. Lønmodtagere har højere sandsynlighed end selvstændige, ledige og især personer uden for arbejdsstyrken for at forlade gruppen af fattige.

### **Varighed af fattigdom**

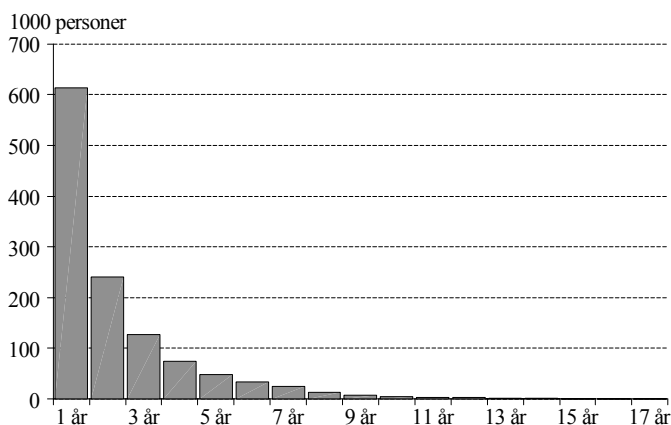
#### **Flere år i fattigdom**

Varigheden af fattigdom er afgørende for betydningen for velfærden for den enkelte person. Et enkelt år i fattigdom kan skyldes enkeltstående og midlertidige forhold og kan i visse tilfælde være selvvalgt, men er personen fattig i flere år i træk, har det væsentlig større konsekvenser for personens velfærd og udfoldelsesmuligheder.

#### **Over halvdelen kun fattige i et år**

En beregning af antallet af år i fattigdom fra 1988 til 2004 viser, at over halvdelen af de berørte personer, svarende til godt 600.000 personer, kun er fattige i et enkelt år, jf. figur II.9. Derimod er 28 pct. af de berørte fattige i tre år eller flere i løbet af de 17 år. I den målte periode har ca. 15.000 personer været fattige i ti år eller mere. De ti år er ikke nødvendigvis en sammenhængende periode, men kan være afbrudt af år med højere indkomst eller år under uddannelse.

Figur II.9 Antal år i fattigdom, 1988-2004



Anm.: Antallet af år i fattigdom kan være opdelt i flere perioder.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Indvandrere oftere fattige i lang tid

Indvandrere og især ikke-vestlige indvandrere udgør en større andel af de langtidsfattige. Aldersmæssigt er de spredt, men med den største andel i gruppen 35-44 år, og hovedparten er enlige ikke-forsørgere. Arbejdsmarkeds-tilknytningen viser også store forskelle, idet næsten 3 pct. af personerne er fattige i gruppen "øvrige uden for arbejdsmarkedet", mens der også er relativt store andele af langtidsfattige på kontanthjælp og blandt de selvstændige erhvervsdrivende.

### Varigheden varierer mellem personer

Ud fra en velfærdsmæssig synsvinkel er længden af sammenhængende perioder i fattigdom af særlig interesse. Længden af perioderne i fattigdom varierer efter personernes karakteristika, hvilket er analyseret i en varighedsmodel, jf. boks II.2. Denne analyse beregner sandsynligheden for, at perioden i fattigdom afsluttes efter et givet antal år, hvor varigheden i den gennemførte analyse kan være fra 1 til 12 år. Sandsynligheden for at forlade fattigdom afhænger af personens karakteristika.



Formålet med varighedsanalysen er at vurdere, hvilke forhold der er afgørende for varigheden af perioden i fattigdom. I en varighedsanalyse fokuseres der på hazardrater, der angiver sandsynligheden for at forlade en bestemt tilstand i en given periode, givet at individet har været i tilstanden i perioden før. Dvs. i analysen måles sandsynligheden for at forlade fattigdom efter et bestemt antal år, forudsat at den fattige har været fattig så længe.

Varighedsmodellen opstilles som en proportional hazardmodel i analysen. Modellen er angivet ved følgende relation:

$$h(t | x) = \lambda(t) \cdot \kappa(x)$$

Hazardraten afhænger af to komponenter: en funktion for afgangsratens afhængighed af varigheden,  $\lambda(t)$ , og en funktion af de forklarende variabler,  $\kappa(x)$ , jf. Woolridge (2002). De forklarende variabler virker proportionalt på sandsynligheden for at forlade fattigdom. Det betyder, at de forklarende variabler kun påvirker selve niveauet for sandsynligheden for at forlade fattigdom, hvilket sker i form af en proportional forskydning af sandsynligheden op eller ned. Sandsynligheden for at forlade fattigdom udvikler sig altså på samme måde over tid for alle personer. Det er en meget restriktiv specifikation, da det ikke er sikkert, at sandsynligheden for at forlade fattigdom udvikler sig ens over tid for f.eks. kvinder og mænd. For at få sandsynligheden for at forlade fattigdom over tid specifik for en bestemt type karakteristika skal der udføres en separat analyse kun bestående af individer med denne type karakteristika. I analysen estimeres modellen for alle, og for mænd og kvinder separat. I analysen medtages alle, som har påbegyndt en periode i fattigdom i analyseperioden. Det er ikke alle, som afslutter deres fattigdomsforløb inden for analyseperioden, eller inden de forlader populationen. Disse observationer censureres i analysen. Det betyder, at i hazardraterne bidrager de censurerede individer kun med informationer om, at de har været fattige i et antal år, og at de endnu ikke har forladt fattigdom.

Modellen estimeres som en grupperet hazardmodel ved hjælp af maximum likelihood metoden i GAUSS.

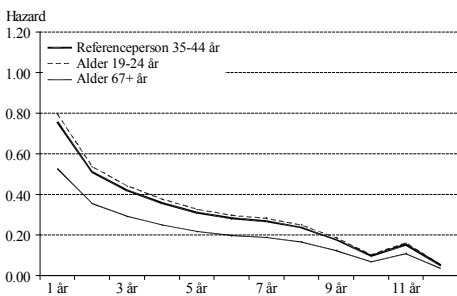
## Referencepersonen er en enlig og ufaglært mand

Varighedsanalysen viser dels tidsafhængigheden af sandsynligheden for at forlade fattigdom og dels betydningen af de inkluderede faktorer. Referencepersonen er en enlig ufaglært mand med oprindelse i Danmark i alderen 35-44 år og bopæl i Københavns eller Frederiksberg Kommune. Referencepersonens arbejdsmarkedstilknytning er arbejdsløs, aktiveret eller på kontanthjælp.

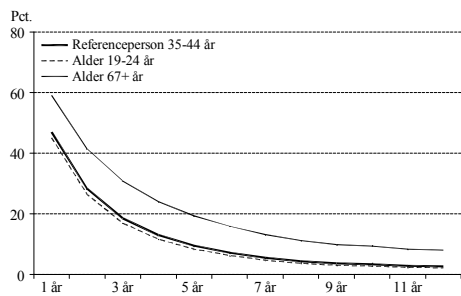
## Høj afgang i starten af periode i fattigdom

Beregningerne viser, at sandsynligheden for at komme ud af fattigdom er høj i starten af en periode i fattigdom, men at den aftager, jo længere personen har været fattig, jf. tabel II.5. For referencepersonen falder afgangsraten fra ca. 75 pct. det første år i fattigdom til knap 30 pct. det 5. år i fattigdom og yderligere til 10 pct. i det 10. år, jf. figur II.10a. Der vil således være ca. 5 pct. af de, som bliver fattige, der fortsat vil være fattige efter 10 år, jf. figur II.10b. Det betyder, at der er stigende risiko for "at hænge fast" i fattigdom, jo længere den har varet. Det kan ikke afvises, at det for nogle er et valg, men for langt de fleste vil det formodentlig være et problem. Her vil det være rimeligt at iværksætte en offentlig indsats.

Figur II.10a Afgangsraten ud af fattigdom



Figur II.10b Sandsynligheden for fortsat at være fattig



Anm.: Referencepersonen er en enlig, ufaglært mand i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn, med bopæl i Københavns eller Frederiksberg Kommune og dansk oprindelse. Personen er enten arbejdsløs, i aktivering eller på kontanthjælp.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

*Tabel II.5 Betydning af udvalgte socioøkonomiske karakteristika på afgangsraten fra fattigdom, 1989-2004*

Karakteristika	Alle	Alle u. arb.	Mænd u. arb.	Kvinder u. arb.
Kvinde	+	+	\$	\$
19-24-årig	+	+	-	+
25-34-årig	(-)	(-)	(-)	-
45-54-årig	-	(-)	(-)	(-)
55-59-årig	-	-	(-)	-
60-66-årig	-	-	-	-
67 år eller mere	-	-	-	-
Enlig med et barn	+	+	+	+
Enlig med to eller flere børn	+	+	+	+
Par uden børn	+	+	+	+
Par med et barn	+	+	+	+
Par med to børn	+	+	+	+
Par med tre eller flere børn	+	+	+	+
Selvstændig	+	\$	\$	\$
Lønmodtager	+	\$	\$	\$
Sygemeldt, orlov mv.	+	\$	\$	\$
Uden for arbejdsmarked, permanent overførselsindkomst	-	\$	\$	\$
Øvrige uden for arbejdsmarked	(+)	\$	\$	\$
Faglært uddannelse	+	+	+	+
Videregående uddannelse	+	+	+	+
Indvandrer fra vestligt land	-	-	-	-
Indvandrer fra ikke-vestligt land	-	-	-	-
Efterkommer med forældre fra vestlige lande	-	-	(-)	-
Efterkommer med forældre fra ikke-vestlige lande	-	-	-	-
Større by	+	+	+	+
Landet	+	+	+	+
Hovedstadsregion ekskl. Københavns og Frederiksberg Kommune	+	+	+	+
Vestsjælland og Storstrøms Amt	(-)	(-)	(-)	(-)
Bornholm	(-)	-	(-)	(-)
Fyn, Syd- og Sønderjylland	(+)	(+)	(+)	(-)
Midt- og Nordjylland	(-)	(-)	(+)	-

Se bemærkninger på næste side.

Anm.: Referencepersonen er en enlig, ufaglært (mandlig) ikke-forsøger i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn, med bopæl i Københavns eller Frederiksberg Kommune og dansk oprindelse. Referencepersonen i første søjle er enten arbejdsløs, aktiveret eller på kontanthjælp. Variabler for tilknytning til arbejdsmarkedet er kun medtaget i den første beregning. Årsvariabler er medtaget i analysen, men ikke angivet i tabellen. Parenteser om koefficienter angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### **Unge forlader hurtigere fattigdom end ældre**

Resultaterne for de forklarende variabler viser, at unge mænd har en højere sandsynlighed for at forlade fattigdom end referencepersonen, mens ældre mænd har en lavere sandsynlighed for at komme ud af fattigdom. Unge har således både en større sandsynlighed for at blive fattige, og en større sandsynlighed for at forlade fattigdom hurtigt.

### **Andet end alder har betydning for varigheden**

Betydningen af de medtagne faktorer viser, at ikke bare alder, men også husstandens sammensætning, uddannelse, etnisk oprindelse og bopæl har betydning for sandsynligheden for at forlade fattigdom.

### **Tilknytning til arbejdsmarked**

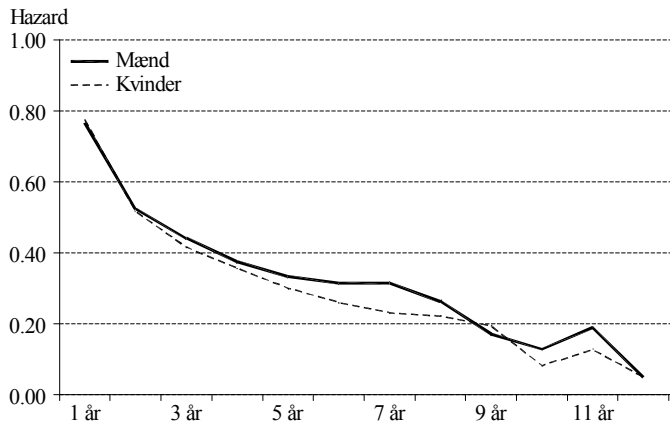
Det er ønskeligt at udelade variablerne for tilknytningen til arbejdsmarkedet, da tilknytningen kan være bestemt af de samme faktorer, der er afgørende for at være fattig.<sup>9</sup> Samtidig spiller tilknytningen til arbejdsmarkedet i tiden som fattig kun en ringe rolle i forhold til varigheden af perioden i fattigdom, idet koefficienterne er relativt små. Hvis variablerne for arbejdsmarkedstilknytning udelades, ændrer det ikke væsentligt ved betydningen af de øvrige faktorer.

### **Kvinder hurtigst ud af fattigdom**

Beregningerne er gennemført både samlet for begge køn og adskilt for mænd og kvinder. Resultaterne af beregningerne viser, at afgangsraten er næsten ens for mænd og kvinder, jf. figur II.11. Aldersprofilen er lidt forskellig mellem kønne, idet der ikke er signifikante forskelle for mænd op til 60 år, mens det er tilfældet for kvinder, hvor kvinder over 55 år forlader fattigdom langsommere end referencekvinden.

9) Tilknytningen til arbejdsmarkedet er formodentlig endogen i forhold til fattigdommens varighed.

Figur II.11 Afgangsraten for mænd og kvinder beregnet separat for referencepersonerne



Anm.: Referencepersonen er en enlig, ufaglært ikke-forsørger i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn, med bopæl i Københavns eller Frederiksberg Kommune og dansk oprindelse.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

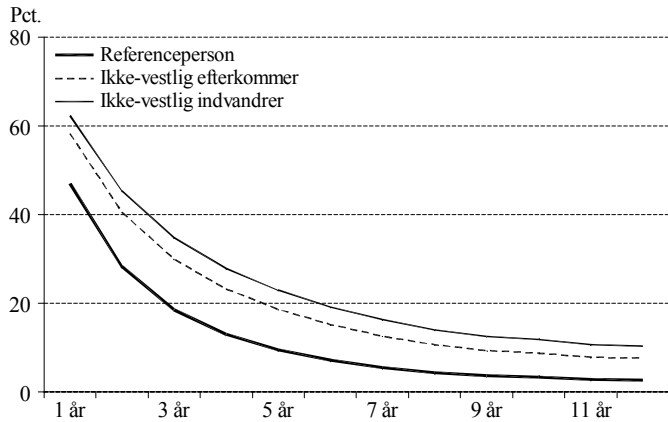
### Tidsprofil ens for mænd og kvinder

Det er interessant, at tidsprofilen af den beregnede afgang fra fattigdom er næsten den samme, i betragtning af at lønnen for mænd i gennemsnit er højere end for kvinder, og at mænd i højere grad er på arbejdsmarkedet end kvinder.

### Indvandrere kommer senere ud af fattigdom

Afgangsraten er lavere for indvandrere fra både vestlige og ikke-vestlige lande end for etniske danskere, hvorfor sandsynligheden for at være fattig i længere tid er højere, jf. figur II.12. Efterkommere har ligeledes højere sandsynlighed for at være fattig i længere tid end etniske danskere, men mindre end indvandrerne.

Figur II.12 Sandsynlighed for at være i fattigdom



Anm.: Referencepersonen er en enlig, ufaglært mand i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn, med bopæl i Københavns eller Frederiksbergs Kommune og dansk oprindelse. Oprindelseslandet er eneste forskel mellem personerne.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Enlige ikke-forsørgere forbliver længere i fattigdom

Ser man på husholdningernes sammensætning, er det klart, at enlige uden hjemmeboende børn forbliver længere i fattigdom end både personer i parforhold og enlige forsørgere. En forklaring på, at enlige uden hjemmeboende børn forbliver længere i fattigdom, kan være, at de ikke har ansvar for andre end dem selv og kan bestemme deres egen levestandard. Det er imidlertid også muligt, at husstanden "enlig ikke-forsørger" rummer personer, der har særlige risici for at blive fattige, og at det er den effekt, vi finder. Som eksempel kan nævnes, at nogle syge er enlige, som følge af deres sygdom. Derved kan "enlig ikke-forsørger" opsamle en række udeladte variabler som eksempelvis misbrug eller psykiske problemer. Det er alligevel bemærkelsesværdigt, at enlige forsørgere har højere sandsynlighed for at komme ud af fattigdom, hvilket blandt andet kan skyldes overførsler fra det offentlige.

### Københavnere forlader fattigdom langsommere

Sammenholdes de geografiske indikatorer, viser både urbaniseringsvariablerne og regionsvariablerne, at personer med bopæl i Københavns og Frederiksberg Kommune har en mindre afgangsrate fra fattigdom end personer i den

øvrige del af landet. Det er ikke muligt at vurdere årsagerne til forskellene mellem hovedstaden og det øvrige land.

**Højere afgang i 1994 og 1996 end i øvrige år**

I beregningerne er det undersøgt, om afgangsraten varierer over årene, og resultaterne viser en signifikant stor afgang fra fattigdom efter 1994 og 1996. Dette kan muligvis forklares med skattereformen og den høje økonomiske vækst i 1995.

**Uobserverede forhold testet**

Variablerne i analysen kan ikke forklare alt omkring afgang fra fattigdom, idet uobserverede forhold som sygdom, engagement og personlig udstråling kan spille en væsentlig rolle både for mulighederne for at få et job, men også for at opnå tilstrækkelig høj overførselsindkomst for at komme over fattigdomsgrænsen. Disse variabler er ikke korreleret med de medtagne variabler. Disse øvrige forhold er testet ved at undersøge for uobserveret heterogenitet.

**Ingen større effekter af at teste for uobserverede forhold**

Denne undersøgelse viser ikke tegn på væsentlige ændringer i de beregnede koefficienter hverken for afgangsratens afhængighed af tid eller for de forklarende faktorer. Det betyder, at der ikke er tegn på, at udeladte forhold vil ændre dramatisk på de beregnede sandsynligheder for at afgå fra fattigdom.

**Opsummering af varighedsanalyse**

Hovedresultaterne af varighedsanalysen er, at afgangsraten fra fattigdom falder, jo længere tid personen har været fattig. Der er ikke væsentlige forskelle i afgangsraten mellem mænd og kvinder. Enlige ikke-forsørgere forlader fattigdom langsommere end både enlige forsørgere og personer i par, ligesom ufaglærte forbliver længere i fattigdom end personer med en faglært eller videregående uddannelse. Endelig forlader indvandrere og efterkommere fattigdom langsommere end etniske danskere.

## II.4 De fattiges tilknytning til arbejdsmarkedet

### **Arbejde er kilden til indkomst**

Den væsentligste kilde til indkomst er beskæftigelse enten som lønmodtager eller via selvstændig erhvervsvirksomhed. De fattiges tilknytning eller mangel på tilknytning til arbejdsmarkedet er derfor central for forståelsen af fattigdom i Danmark. Formålet med dette afsnit er at undersøge de fattiges tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette gøres ved at undersøge indkomst og beskæftigelse for fattige med forskellig tilknytning til arbejdsmarkedet. Endvidere gennemføres en grundigere undersøgelse af gruppen af fattige enlige forsørgere og gruppen af fattige psykisk syge.

### **Mange fattige uden for arbejdsmarkedet**

En stor del af de fattige i Danmark målt ved en fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianen er uden for arbejdsmarkedet. Kun en lille del af dem er på folke- eller førtidspension, jf. figur II.13. Det betyder, at en hel del fattige hverken modtager indkomsterstøttende overførsler fra det offentlige eller har egen indkomst. De må derfor have adgang til formue, blive forsørgt af andre eller leve på et usædvanligt lavt økonomisk niveau. Hjemmegående vil eksempelvis være i denne gruppe. Når deres ækvivalerede indkomst er under fattigdomsgrænsen, kan en evt. partner ikke have en høj indkomst. To ud af tre fattige uden for arbejdsmarkedet er under 35 år, og næsten halvdelen er under 25 år.

### **Pensionister kan også være fattige**

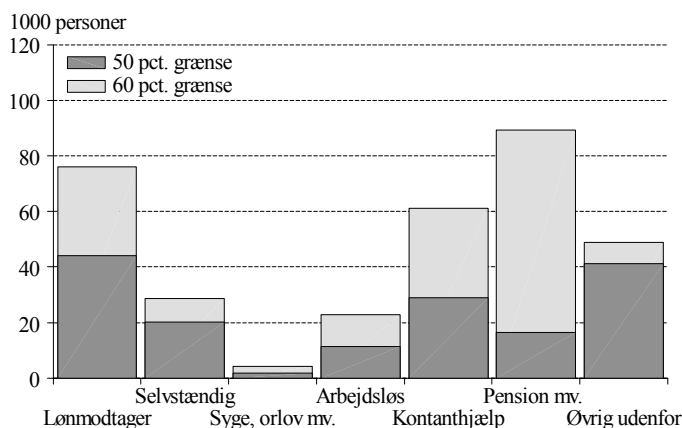
Pensionister og efterlønnere kan også være fattige som følge af, at de får en reduceret pension. Det er ikke muligt at vurdere årsagerne til den reducerede pension, men en oplagt mulighed er, at de ikke har optjent ret til fuld pension. Nogle af de fattige pensionister er således indvandret fra ikke-vestlige lande, men hovedparten har oprindelse i Danmark.

### **Indsatte i fængsler tjener ikke meget**

En særlig gruppe af personer uden for arbejdsmarkedet er de indsatte i fængsler. De har ikke tilknytning til en almindelig arbejdsplads og har kun en meget beskedne indkomst. Mange af de tidligere fængslede har også en lav registeret indkomst og er afhængige af overførselsindkomster, jf. Kyvsgaard (1989).



Figur II.13 *Fattige opdelt efter tilknytning til arbejdsmarkedet, 2004*



Anm.: 50 og 60 pct. er i forhold til medianen af den disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Lønmodtagere i fattigdom er ofte unge

Den største gruppe af fattige er lønmodtagere med lav indkomst. Deres tilknytning til arbejdsmarkedet som lønmodtager er sjældent stor, og kravet til omfanget af beskæftigelse for at blive kategoriseret som "lønmodtager" er ikke særlig højt.<sup>10</sup> Halvdelen af de fattige lønmodtagere er under 25 år og to ud af tre er under 35 år.

### Negativ indkomst for nogle selvstændige

En anden gruppe af fattige er selvstændige erhvervsdrivende, hvoraf nogle har negative indkomster. Det betyder, at de lever af andre midler. Selvstændiges indkomst kan variere

10) For at være registreret som lønmodtager i 2004 kræves eksempelvis, at personen har fået en løn i løbet af året svarende til 80 timers beskæftigelse med en beregnet mindsteløn, så den samlede lønindkomst er mindst 8.964 kr. i 2004, og at personen er ansat ultimo november 2004, jf. Danmarks Statistik (2006). Det svarer til en ugentlig indkomst på knap 175 kr. Personer, der har været ledige i hele opgørelsesugen ultimo november, er kategoriseret som arbejdsløse, uanset hvor meget de har været beskæftiget den øvrige del af året. Selvstændigt erhvervsdrivende med ansatte er ligeledes kategoriseret som selvstændige, uanset om de også har et job og uanset omfanget af deres job.

meget, og nogle selvstændige har derfor en kraftigt svingende ækvivaleret indkomst.

**Fattige arbejdsløse og personer på kontanthjælp ofte unge**

Nogle af de fattige modtager offentlige overførselsindkomster som arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp eller orlovsydelse. De fattige arbejdsløse, aktiverede og modtagere af kontanthjælp er ofte unge. Dette er i overensstemmelse med opgørelsen i afsnit II.2, der viste, at nogle af de unge på kontanthjælp får så lav en ydelse, at deres disponible indkomst ligger under fattigdomsgrænsen.

**Mange pensionister har en indkomst mellem 50 pct. og 60 pct. af medianindkomsten**

Sammensætningen af gruppen med en indkomst mellem 50 og 60 pct. af medianindkomsten er en anden end blandt de fattige under 50 pct. af medianindkomsten, jf. figur II.13. I gruppen med en indkomst mellem 50 og 60 pct. af medianindkomsten er der langt flere på offentlig pension eller efterløn og på kontanthjælp, aktivering mv. Til gengæld er der kun få i gruppen "øvrige uden for arbejdsmarkedet" og få selvstændige.

**Graden af tilknytning til arbejdsmarked**

I opgørelsen i dette afsnit er hidtil anvendt den overordnede tilknytning til arbejdsmarkedet i henhold til arbejdsmarkedsstatistikken, der tager udgangspunkt i personernes tilknytning ultimo november i året. Derfor undersøges nu personernes beskæftigelse på andre tidspunkter af året.

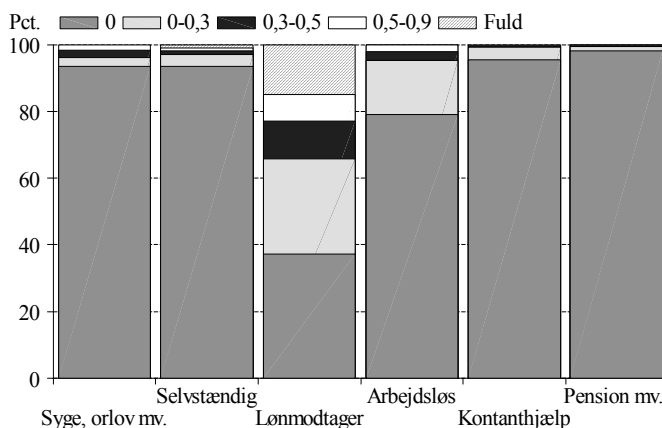
**Få af de fattige er på arbejdsmarkedet**

Beregningerne viser, at kun i gruppen af lønmodtagere har mere end 20 pct. af personerne en stabil kontakt med arbejdsmarkedet i 2004. De andre fattige har sjældent beskæftigelse i et omfang, så de har fået indbetalt ATP, jf. figur II.14.

**Fattige selvstændige har ikke et ekstra job**

Måske er det ikke så overraskende, at kun en lille andel af de fattige selvstændige har været i job som lønmodtager, men de selvstændige har dog mulighed for at supplere indkomsten fra egen virksomhed med indkomst fra et ekstra job. En af årsagerne til ikke at have et job kan dog være, at de har valgt at være selvstændige, netop fordi de ikke kan finde et job. Manglende jobmuligheder har således været fremført som en årsag til, at andelen af indvandrere med selvstændig virksomhed er steget de seneste 10-15 år, jf. Ejrnæs mfl. (2003) og Dohlmann (2001).

Figur II.14 Beskæftigelsesomfang som lønmodtager, 2004



Anm.: Omfanget af beskæftigelse som lønmodtager er opgjort på baggrund af ATP-betalinger for lønmodtagere.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**80 pct. af de fattige arbejdsløse er ledige næsten hele året**

Derimod er det overraskende, at næsten 80 pct. af de fattige arbejdsløse ikke har været så meget i job, at deres arbejdsgivere har indbetalt et beløb til ATP. Forklaringen kan være, at de har været ledige hele året, eller de har deltaget i aktivering uden at være i et egentligt job, eksempelvis uddannelsesaktivering. En tredje mulighed er, at de har afsluttet deres uddannelse eller værnepligt og kun modtaget en reduceret arbejdsløshedsforsikring i året. For øvrige grupper på offentlige overførsler er der under 10 pct., der er registreret som beskæftiget. De er helt afhængige af offentlige overførsler og private overførsler inden for husholdningen eller fra andre husholdninger.

**15 pct. af de fattige lønmodtagere på fuld tid**

Kun ca. 15 pct. af de fattige lønmodtagere vurderes at arbejde på fuld tid, mens ca. 45 pct. arbejder på nedsat tid enten i kraft af færre ugentlige arbejdstimer eller i kraft af færre uger på fuldtid. De øvrige lønmodtagere har ikke beskæftigelse i nævneværdigt omfang. Det bekræfter, at hovedproblemet for de fattige lønmodtagere er, at de ikke er tilstrækkeligt meget i beskæftigelse til at tjene en indkomst over fattigdomsgrænsen. Lønmodtagerne i fuldtidsbeskæftigelse kan være fattige som følge af ækvivaleringen af

indkomsterne inden for husholdningerne, fordi de har en partner, som ikke har en nævneværdig indkomst, eller de kan have mange børn.

### **Fattige i særlige grupper af befolkningen**

#### **Billeder på fattige**

Fattigdom forbindes ofte med særlige grupper i samfundet, hvor hjemløse og enlige forsørgere tit fremhæves. Hjemløse er en heterogen gruppe med mange forskellige problemer, og fattigdom er et ud af flere alvorlige problemer, jf. Geerd- sen mfl. (2005). Her er det valgt at fokusere på fattigdom blandt nogle grupper, som er lettere at identificere ud fra de statistiske oplysninger, og det gælder de enlige forsørgere og de psykisk syge.

#### **Enlige forsørgere i fattigdom**

#### **Enlige forsørgere er relativt ofte fattige**

Enlige forsørgere er oftere fattige end øvrige voksne, idet 10 pct. af de enlige forsørgere er fattige ved en fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianindkomsten, mens det gennemsnitlige tal er 5 pct. for alle voksne, som fremgår af figur II.3.

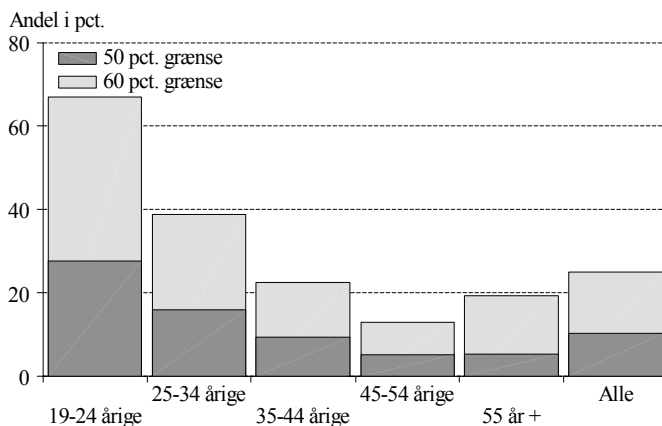
#### **Mange enlige forsørgere med lav disponibel indkomst**

Der er generelt en høj andel af de enlige forsørgere, som har en lav disponibel indkomst, da de også udgør en høj andel af gruppen med en indkomst mellem 50 og 60 pct. af medianindkomsten. Omkring 25 pct. af de enlige forsørgere har under 60 pct. af medianindkomsten.

#### **De unge har en høj fattigdomsrisiko**

De enlige forsørgere under 25 år har en høj sandsynlighed for at være fattige, jf. figur II.15. Antalsmæssigt udgør de kun en lille gruppe på knap 3.500 personer i 2004. 75 pct. af de fattige enlige forsørgere er 35 år eller ældre. Det gælder for en fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianindkomsten såvel som for en grænse på 60 pct. af medianindkomsten. De enlige forsørgere på 35 år eller mere har en lavere risiko for at være fattig, men antalsmæssigt udgør de en stor gruppe.

Figur II.15 *Andelen af fattige blandt enlige forsørgere i aldersgrupper, 2004*



Anm.: Fattigdomsgrænserne ved 50 og 60 pct. er i forhold til medianen af den disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Både kvindelige og mandlige enlige forsørgere har en høj fattigdomsrisiko**

Risikoen for at være fattig gælder både kvindelige og mandlige enlige forsørgere, idet godt 10 pct. af de kvindelige enlige forsørgere og godt 8 pct. af de mandlige er fattige ved en grænse på 50 pct. af medianen. De mandlige fattige enlige forsørgere er i gennemsnit lidt ældre end de kvindelige.

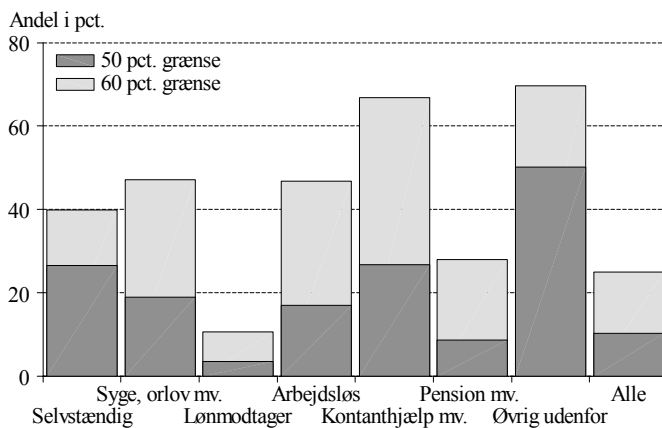
**Flere børn øger risikoen for at være i fattigdom**

Risikoen for at være fattig øges med antallet af børn i husholdningen, idet godt 6 pct. af de enlige med et barn var fattige i 2004, mens knap 10 pct. af de enlige forsørgere med to børn er fattige ved en grænse på 50 pct. Andelen forøges drastisk ved flere børn, idet knap 70 pct. af de enlige med fire eller flere børn er fattige.

**Tilknytning til arbejdsmarked central**

Tilknytningen til arbejdsmarkedet er central for risikoen for at være fattig for enlige forsørgere, idet kun 3½ pct. af dem, som er lønmodtagere, er fattige ved en fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianen, jf. figur II.16. Til sammenligning er godt 15 pct. af de arbejdsløse fattige, og knap 50 pct. af de enlige forsørgere uden for arbejdsmarkedet er fattige.

Figur II.16 Fattigdom blandt enlige forsørgere opdelt efter tilknytning til arbejdsmarkedet, 2004



Anm.: 50 og 60 pct. er i forhold til medianen af den disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

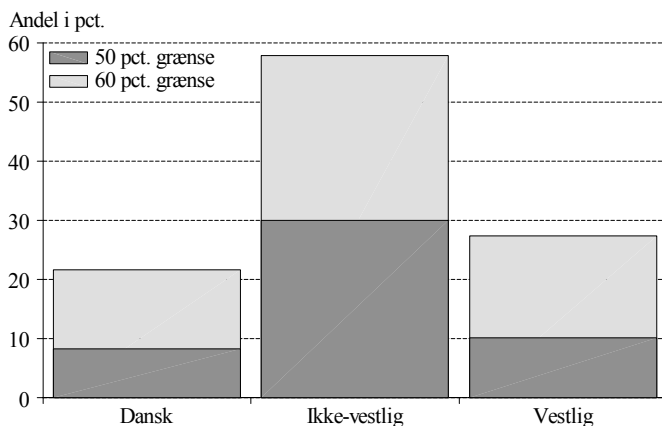
### Er mulighederne for job større i et parforhold

Det kan muligvis være et problem at skulle acceptere et jobtilbud, når man er enlig forsøger, selvom personen gerne vil i beskæftigelse. Flexibiliteten med hensyn til arbejdstid og transportafstand kan være mindre for enlige forsørgere, især med pasningskrævende børn, mens det ikke behøver at være et tilsvarende problem for enlige forsørgere med ældre børn.

### Ikke-vestlige indvandrere oftere fattige

Fattigdommen er langt højere blandt enlige forsørgere med ikke-vestlig oprindelse end blandt vestlige indvandrere eller etniske danskere, jf. figur II.17. Den er ca. 30 pct. for ikke-vestlige indvandrere svarende til ca. 3.000 personer og kun 8 pct. for personer med dansk oprindelse. Denne forskel afspejler blandt andet, at enlige forsørgere med dansk oprindelse i højere grad er i job.

Figur II.17 Fattigdom blandt enlige forsørgere efter etnisk oprindelse, 2004



Anm.: 50 og 60 pct. er i forhold til medianen af den disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Fattigdom blandt psykisk syge

#### Psykisk syge er en udsat gruppe

Fattigdommen blandt personer, der er eller har været psykisk syge, undersøges, fordi disse sygdomme har store og ofte langvarige konsekvenser for personernes muligheder for at være på arbejdsmarkedet og dermed erhverve en indkomst. Betydningen for indkomst og tilknytning til arbejdsmarked indtræffer ofte nogle år, inden diagnosen stilles, jf. Westergaard-Nielsen mfl. (2004).

#### Godt 23.000 er fattige i 2004

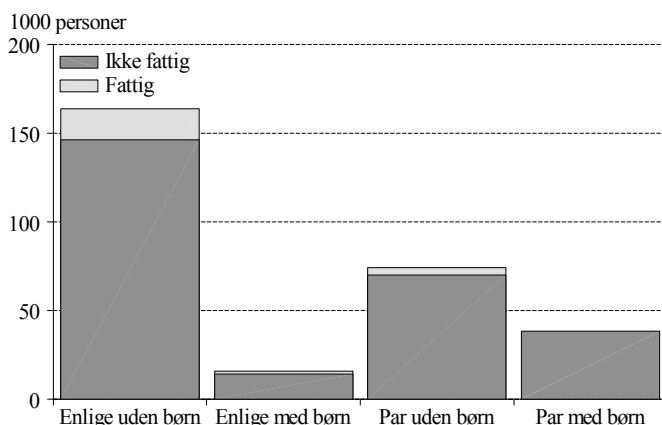
I analysen er undersøgt indkomstforholdene for personer, der har fået stillet en diagnose i perioden 1977 til 2004. Knap 300.000 personer har fået en diagnose på et psykiatrisk hospital, og af disse personer er godt 23.000 fattige i 2004. Det svarer til en andel i fattigdom på ca. 8 pct., hvilket svarer til den gennemsnitlige fattigdom blandt enlige ikke-forsørgere. Med den opgørelsesmetode er der naturligvis flere med en diagnose i 2004 end i 1977.

#### Færre indgår i parforhold

En psykisk sygdom påvirker ikke alene arbejdsmarkeds- og indkomstforhold, men også civilstanden. Andelen af de psykisk syge i parforhold falder allerede 5-10 år, før en

egentlig diagnose er stillet på et psykiatrisk hospital, jf. Westergaard-Nielsen mfl. (2004). Det kan ikke afgøres, om opløsningen af parforholdene er en konsekvens af en underliggende sygdom, eller om det er en medvirkende årsag til sygdommens opståen. Beregningerne viser, at hovedparten af de psykisk syge er enlige, og at fattigdommen er størst blandt de enlige ikke-forsørgere, jf. figur II.18.

*Figur II.18 Husstandsforhold og fattigdom for personer med psykiatrisk diagnose, 2004*



Anm.: Personerne er 19 år eller ældre, og de har fået stillet mindst en psykiatrisk diagnose i perioden 1977-2004.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

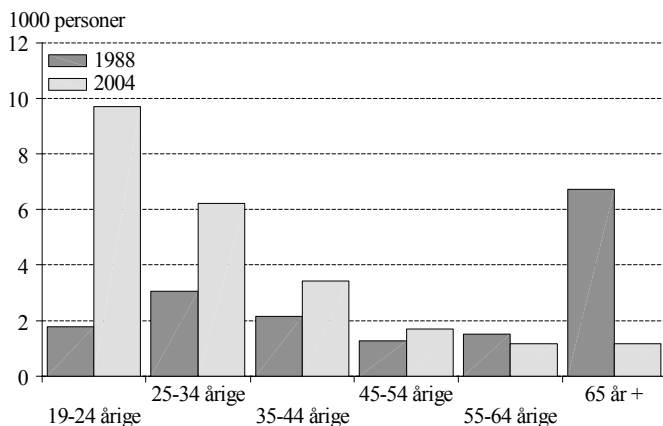
### **Mange af de fattige med en psykiatrisk diagnose er unge**

I den analyserede periode er aldersfordelingen blandt de fattige med en psykiatrisk diagnose ændret væsentligt. Andelen af de unge med en psykiatrisk diagnose, der er fattige, er således højere i 2004 end i 1988, jf. figur II.19. De har i 2004 været henvist til eksempelvis kontanthjælp for unge eller sygedagpenge, hvor kontanthjælpen ligger på et lavt niveau.<sup>11</sup>

11) Der er den 29. november 2006 fremsat lovforslag om, at unge under 25 år med specifikke psykiske lidelser får kontanthjælp som personer over 25 år.



Figur II.19 *Fattige personer med en psykiatrisk diagnose fordelt efter alder i 1988 og 2004*



Anm.: Det høje antal fattige på 65 år eller mere i 1988 skyldes, at en stor andel af dem er på plejehjem eller institutioner, hvor de modtager lommepege.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Færre ældre fattige med diagnose

Derimod er der færre fattige ældre med en psykiatrisk diagnose. For de ældre kan faldet i andelen af fattige skyldes, at de har overvundet eller kan kontrollere sygdommen. Alternativet er, at de er kommet på en permanent overførselsindkomst, som sikrer dem en indkomst over fattigdomsgrænsen. Endelig er ordningen med udbetaling af lommepege for patienter på plejehjem afskaffet og erstattet med udbetaling af folkepension fra 1995.

**Indkomsten kan være lav omkring diagnosetidspunkt**

Det mest udsatte tidspunkt rent indkomstmæssigt er formodentlig tiden før fastsættelsen af diagnosen eller lige omkring diagnosetidspunktet, jf. Westergaard-Nielsen mfl. (2004). Fokus i den undersøgelse er på den gennemsnitlige indkomst, mens fokus her er rettet mod de laveste indkomster. Efterfølgende undersøges indkomstforholdene i årene omkring den første gang, en person får stillet en psykiatrisk diagnose på et hospital.<sup>12</sup>

**Diagnoser fra 1995 til 2000**

I denne del af analysen indgår personer, der har fået stillet en psykiatrisk diagnose for første gang i årene 1995-2000. Derved har vi oplysninger om personerne, i mindst syv år før og mindst fire år efter diagnosen er stillet, hvis personerne i alle årene er mindst 19 år. Analysen er designet således, at fattigdommen måles syv år før og indtil syv år efter, at diagnosen er stillet, såfremt der er oplysninger herom.

**Mange af de skizofrene er fattige ...**

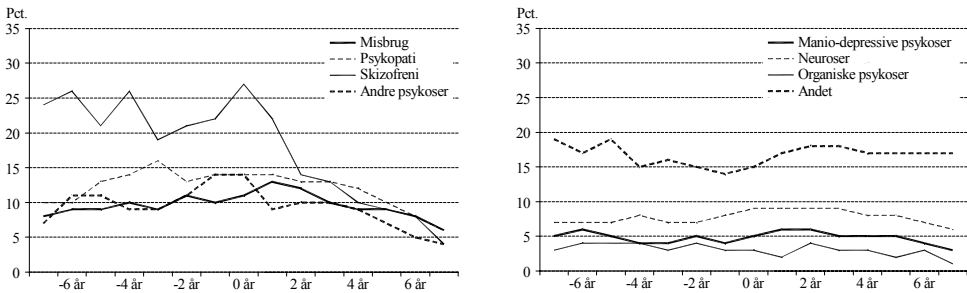
Andelen af fattige varierer mellem diagnoserne, jf. figur II.20. Den er meget høj for skizofrene i perioden op til, diagnosen er stillet og det første år efter. Derefter ligger andelen af fattige på et langt lavere niveau, hvilket kan skyldes egen indkomst eller overførselsindkomst. Den anden gruppe med en høj andel af fattige er en opsamlingsgruppe for andre diagnoser, der indeholder bl.a. adfærdsændringer, psykiske udviklingsforstyrrelser og mental retardering. Fattigdommen synes her at ligge på et konstant højt niveau.

**... men manio-depressive klarer sig bedre**

Personer med andre psykiske lidelser klarer sig bedre, hvilket bl.a. gælder personer, der får en depressiv eller manisk diagnose. Her er kun ca. 5 pct. af dem fattige både før og efter, at diagnosen er stillet.

12) Der foreligger ikke registeroplysninger om diagnoser hos praktiserende læger eller praktiserende speciallæger. En del psykiatriske patienter får stillet flere forskellige diagnoser i perioden. Her er kun anvendt den første, og varigheden af behandlingen indgår ikke i analysen.

Figur II.20 Andel af diagnosticerede der er fattige



Anm.: Diagnoseerne er grupperet ud fra ICD10 opdelingerne, og opdelingerne kan oplyses hos sekretariatet. Diagnoseerne er stillet for første gang i perioden 1995 til 2000.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

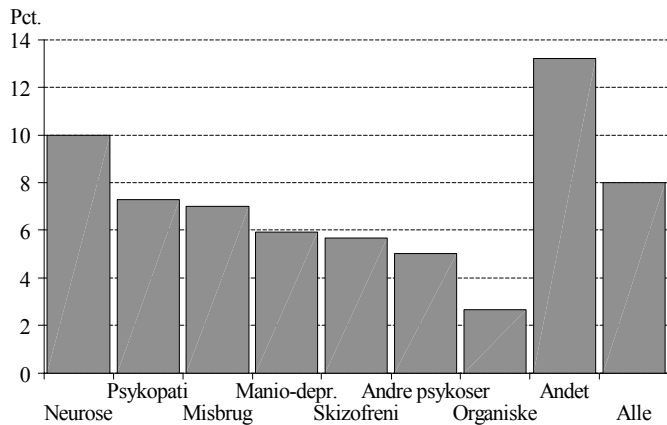
### Bedre økonomi efter diagnosen

Personer med diagnosticerede misbrugsproblemer, psykopati og andre psykoser synes at være oftere fattige omkring diagnosetidspunktet end 5-6 år efter. Det betyder, deres økonomiske situation er forbedret, hvilket kan skyldes behandling og evt. tilkendelse af offentlig overførselsindkomst.

### Status viser, at nogle personer er udsatte

Et billede af situationen i 2004 viser, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem andelen af fattige omkring diagnosetidspunktet og den langsigtede økonomiske situation. Således er udbredelsen af fattigdom blandt personer med en diagnose for skizofreni knap 6 pct. fattige i 2004, jf. figur II.21. Personerne med en diagnose inden for neuroser eller gruppen af "andet" har en markant højere andel af fattige. Disse grupper synes således at være mere udsatte på lang sigt.

Figur II.21 *Fattigdom blandt personer med en psykiatrisk diagnose, 2004*



Anm.: Diagnoserne er stillet i perioden 1977 til 2004. Nogle af personerne har derfor afsluttet behandlingen og er raskmeldte, mens andre er i behandling.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### **Velfærden påvirkes af flere faktorer**

De psykisk syge har andre problemer end de økonomiske, idet deres sygdom ofte vil påvirke deres sociale relationer. Der er tidligere refereret resultater, der viser, at de psykisk syge i højere grad lever alene end andre personer med samme alder og køn, og en psykisk sygdom kan også påvirke mulighederne for at indgå i sociale relationer på en arbejdsplads. Misbrugere kan have et særligt problem, fordi deres misbrug kan være kostbart og samtidig forringe mulighederne for almindelig beskæftigelse.

### **Opsummering**

Psykisk syge er en særlig gruppe, og i gruppen er den gennemsnitlige andel af fattige 8 pct., hvilket svarer til andelen af fattige blandt enlige ikke-forsørgere. Selvom det ikke i sig selv er alarmerende, er en høj andel af de diagnosticerede fattige omkring tidspunktet for diagnosen "skizofreni" og gruppen "andre". Målingen i 2004 viser, at især personer med "neuroser" og "andre" diagnoser har en høj andel af fattige. Samtidig viser denne analyse af de psykisk syge, at der eksisterer fattigdomsproblemer for særlige grupper i samfundet.

## II.5 Indvandrere i fattigdom

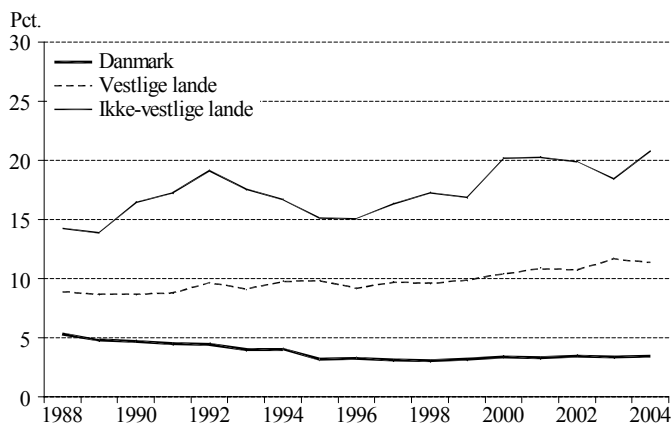
### Relativt mange fattige indvandrere

Andelen af fattige er højere blandt indvandrere end blandt personer med oprindelse i Danmark. Formålet med afsnittet er at belyse udbredelsen af fattigdom og årsagerne hertil for indvandrere og børn af indvandrere. Årsagerne til fattigdom blandt indvandrere er særlig interessant, da lovgivningen omkring indvandring, indsatsen for indvandrere og overførselsindkomster for dem har gennemgået talrige ændringer. Samtidig er det vigtigt at understrege, at indvandrere er meget forskellige både af nationalitet og som personer.

### Stigende andel af indvandrere er fattige fra ca. 1990

Andelen af fattige er højere både blandt personer med oprindelse i vestlige lande og blandt personer med oprindelse i ikke-vestlige lande end blandt etnisk danskere, jf. figur II.22. Andelen af fattige i de to grupper af indvandrere har tilmed været stigende, hvilket kan være et resultat af både større flytningstrømme fra ikke-vestlige lande, familiesammenføringer, en stigende international udveksling med især vestlige lande og ændret politik for offentlige overførsler, jf. Integrationsministeriet (2002).

Figur II.22 Udbredelsen af fattigdom



Anm.: Børn af indvandrere er medregnet som indvandrere.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Større andel af fattige indvandrere fra vestlige lande**

Andelen af fattige er stigende blandt indvandrere fra vestlige lande, og stigningen er sket de seneste 15 år. Disse indvandrere kommer fra Norden, USA og fra EU-lande. Den vigtigste grund til at komme til Danmark fra et vestligt land er beskæftigelse, praktikophold eller uddannelse, jf. Integrationsministeriet (2006). Hvis formålet med at komme til Danmark er at passe et job, bliver personerne næppe fattige, mens personer under uddannelse ikke har en egentlig indkomst. Praktikanter får i nogle tilfælde en egentlig aflønning, men kan også være ulønnede.

**Kortere uddannelsesophold ikke registreret**

I beregningerne af fattige indgår ikke uddannelsessøgende, men indvandrere er ikke registreret som uddannelsessøgende, hvis de kun gennemfører en del af deres uddannelse i Danmark på udvekslingsprogrammer eller tilsvarende. Det betyder, at en del unge indvandrere fejlagtigt registreres som fattige til trods for, at de er under uddannelse. Derimod er uddannelsessøgende, der begynder en uddannelse via den koordinerede tilmelding i Danmark, registreret som uddannelsessøgende, hvorfor de ikke regnes som fattige. Det gælder eksempelvis for mange medicinstuderende fra andre nordiske lande.

**Variierende andel af fattige fra ikke-vestlige lande**

Andelen af fattige fra ikke-vestlige lande varierer mellem årene og ligger på et højere niveau end for indvandrere fra vestlige lande. Variationerne kan skyldes indvandring af større grupper, bl.a. fra Bosnien og Kroatien, og det kan skyldes størrelsen af de overførselsindkomster, som de tildeles. De større grupper kommer ofte som flygtninge, men der er også personer, hvor opholdsgrundlaget er et konkret job, familiesammenføring, uddannelse eller praktikantophold, jf. Integrationsministeriet (2006).

**Nogle unge indvandrere har været i landet længe**

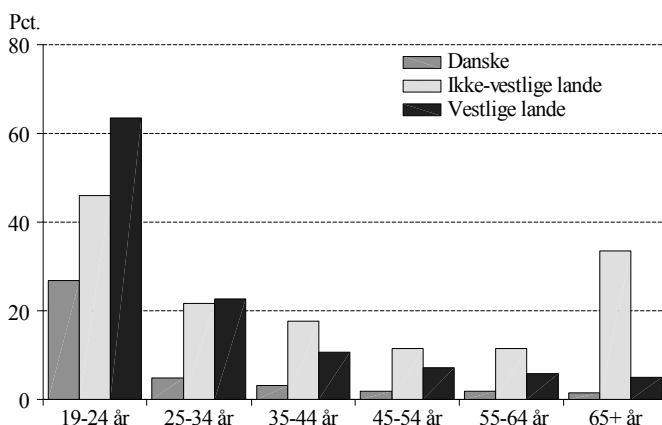
Antallet af voksne indvandrere stiger dels som følge af indvandring, dels som følge af at børn, som er indvandret tidligere, bliver voksne. Endelig bliver et stigende antal efterkommere voksne og indgår i statistikken. Indvandrere indgår først i beregningerne fra det første fulde år, de er i landet.

**Mange fattige unge indvandrere**

Sammenholdes frekvensen af fattige for forskellige aldersgrupper, fremstår de unge indvandrere som en gruppe med

relativt mange fattige. Andelen af fattige er især høj for indvandrere fra vestlige lande, hvor over 60 pct. af de unge på 19-24 år bliver registreret som fattige, jf. figur II.23. Andelen af fattige blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande er dog også markant højere end blandt danskere i samme alder.

Figur II.23 *Andelen af fattige opgjort efter oprindelsesland og alder, 2004*



Anm.: Børn af indvandrere indgår som indvandrere.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

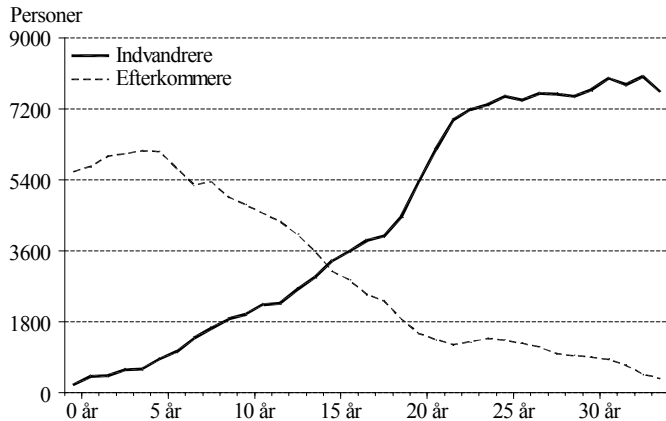
### Større årgange af efterkommere bliver voksne

De kommende år stiger antallet af efterkommere, som fylder 19 år, jf. figur II.24. Det betyder, at det i stigende grad er efterkommere, der skal være i stand til at skaffe sig en indkomst. Sammenlignet med indvandrere har efterkommere fordel af at have et bedre kendskab til det danske sprog, kultur og arbejdsmarked, ligesom nogle af dem vil have en dansk uddannelse, hvis indhold er velkendt af arbejdsgiverne, jf. Tænk tanken (2006).

### Høj andel fattige i aldersgruppen 35-64 år

Selv i aldersgruppen på 35-64 år er der ca. 10-15 pct. af indvandrerne fra ikke-vestlige lande, der må kategoriseres som fattige. Det er væsentlig flere end blandt personer med dansk oprindelse. Dette antal omfatter både flygtninge og familiesammenførte.

Figur II.24 Antallet af yngre indvandrere og efterkommere fordelt efter alder, 2006



Anm.: Alderen er primo 2006.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken*.

### **Pensionister kan få særlige tilskud efter behov**

Pensionister, der ikke er berettiget til fuld folkepension, fordi de eksempelvis ikke har boet i Danmark i 40 år, kan få tildelt personlige tillæg efter behov. Umiddelbart synes en andel af indvandrerne ikke at have fået suppleret deres pension, da en stor andel af dem tilhører gruppen af fattige. De kommende år vil antallet af indvandrere over 60 år stige, og en gruppe af dem har ikke ret til hverken efterløn eller fuld pension. Derved risikerer antallet af fattige pensionister med indvandrerbaggrund at vokse.

### **Mange indvandrere er fattige de første år i Danmark**

Mange indvandrere, der kommer som flygtninge eller familiesammenførte, har erfaringsmæssigt vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet, jf. Husted mfl. (2001) og Blume mfl. (2005). Det betyder, at de ikke får en almindelig indkomst, og de ikke får indbetalt til pensionsordninger.

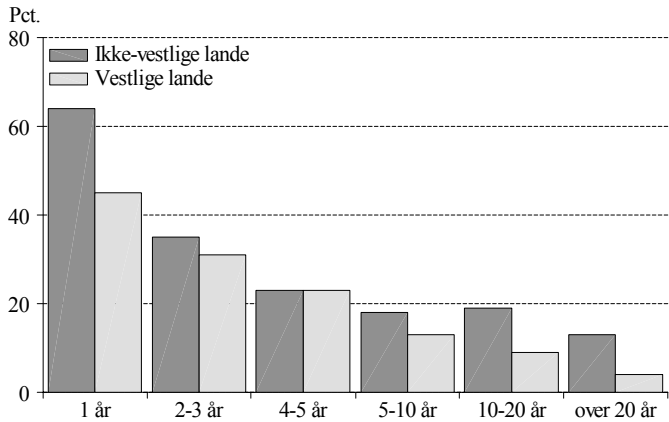
### **Nogle returnerer og andre får højere indkomst**

Andelen af fattige er lavere for indvandrere, der har været i landet i 4-5 år, end for indvandrere der ankom året før, jf. figur II.25. Det skyldes både, at nogle af de fattige indvandrere er vendt tilbage til deres oprindelsesland, eksempelvis efter et praktikophold, og at nogle af indvandrerne har fået højere indkomster, i kraft af at de får beskæftigelse, eller



fordi de bliver berettiget til offentlige overførselsindkomster, der ligger over fattigdomsgrænsen.

Figur II.25 *Andelen af fattige for indvandrere og efterkommere opdelt efter deres opholdstid i Danmark, 2004*



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### **Forskelle i offentlige indkomst-overførsler**

Den store forskel i arbejdsmarkedstilknytning blandt de fattige er, at flere danskere er på arbejdsmarkedet end blandt indvandrerne, mens indvandrere af ikke-vestlig oprindelse i højere grad er på offentlige overførsler. Generelt modtager en stor andel af de ikke-vestlige indvandrere offentlig overførselsindkomst i en eller anden form, jf. tabel II.6.

### **Danskere og indvandrere oftere på varig hjælp**

Andelen af danskere og indvandrere på varig hjælp som efterløn og førtidspension er højere end blandt efterkommere, hvilket blandt andet skyldes en anden alderssammensætning. Derfor er det også svært at sammenligne disse aggregerede tal.

### **Indvandrere og efterkommere får oftere hjælp**

Overordnet set får indvandrere og efterkommere oftere hjælp end etniske danskere. Det er især i form af midlertidige ydelser. Kvinder får lidt oftere hjælp end mænd, men dette kan muligvis henføres til, at de får barseldagpenge.

Tabel II.6 *Andel der modtager offentlige overførselsindkomster, 2004*

	Midlertidigt	Varigt	I alt
	-----	Pct. -----	
Danskere	29	12	41
Indvandrere	54	10	64
Efterkommere	50	3	53

Anm.: Personerne er i alderen 25-64 år.

Kilde: Tænk tanken (2006).

### Vestlige indvandrere uden for arbejdsmarkedet

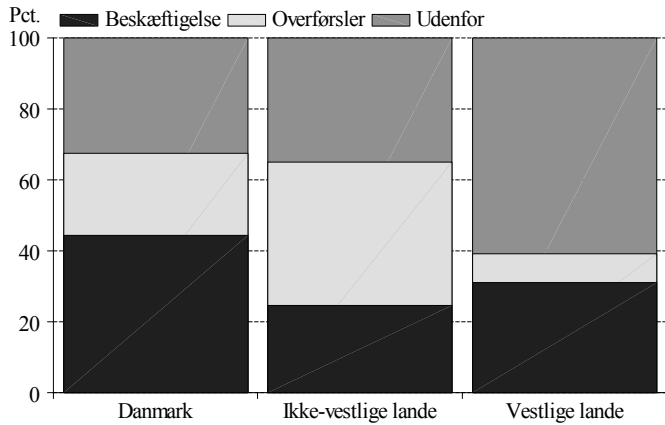
De fattige vestlige indvandrere er ofte uden for arbejdsmarkedet, jf. figur II.26. Det kan skyldes, at de er på praktik- eller uddannelsesophold, som har en varighed på mindst et år.<sup>13</sup> En mindre del af de vestlige indvandrere har nogen tilknytning til arbejdsmarkedet uden at komme over fattigdomsgrænsen, og mindre end 10 pct. af de fattige vestlige indvandrere er på offentlige overførsler. Andelen af fattige er godt 20 pct. for mænd og godt 15 pct. for kvinder. Da hverken opholdsgrundlaget eller formålet med opholdet i Danmark fremgår, er det vanskeligt at vurdere, om de vestlige indvandrere er økonomisk dårligt stillet.

### Hvem er fattig?

For at danne et billede af fattigdommen blandt indvandrere og efterkommere er sandsynligheden for at være fattig i 2004 beregnet. I beregningerne er inkluderet væsentlige forhold til beskrivelse af de fattige som alder, køn og tilknytning til arbejdsmarkedet. I beregningerne er referencepersonen en enlig, ufaglært mandlig indvandrer i alderen 35-44 år og fra et ikke-vestligt land med status som lønmodtager.

13) Kravet for at indgå i datamaterialet for 2004 er, at personen er indvandret senest i 2003, og at personen fortsat er i landet ved udgangen af 2004.

Figur II.26 Tilknytningen til arbejdsmarkedet for fattige danskere og indvandrere i Danmark, 2004



Anm.: Børn af indvandrere er i denne opgørelse regnet for indvandrere.  
 Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Arbejdsmarked har væsentlig betydning**

Tilknytningen til arbejdsmarkedet er central for sandsynligheden for at være fattig som indvandrer, idet selvstændige og indvandrere uden for arbejdsmarkedet har langt større sandsynlighed for at være fattige, når der tages højde for andre forhold som alder, husstandens sammensætning og opholdstiden i Danmark, jf. tabel II.7.

**Selvstændige ofte fattige**

Et af de markante resultater er, at selvstændige har langt højere sandsynlighed for at være fattig end en lønmodtager med samme baggrund. Sandsynligheden for, at referencepersonen var fattig i 2004, var 20 pct., men den var knap 70 pct. for selvstændigt erhvervsdrivende. De selvstændige behøver ikke nødvendigvis at være blevet fattige, fordi de har oprettet egen virksomhed, idet alternativet kan være lang tid i ledighed.

**Forsikrede ledige klarer sig bedre end modtagere af kontanthjælp**

Et andet resultat er, at de forsikrede ledige har en lavere sandsynlighed for at være fattige end modtagere af kontanthjælp. Da satsen for de forsikrede oftest vil være højere end for modtagere af kontanthjælp, virker denne sammenhæng rimelig.

Tabel II.7 Sandsynligheden for at være fattig for indvandrere i Danmark, 2004

	Sandsynlighed	
	Pct. vis ændring	Pct. <sup>a</sup>
Referenceperson		20,1
19-24-årig	104	41,1
25-34-årig	11	22,3
45-54-årig	-8	18,5
55-64-årig	19	24,0
Enlig med et eller flere børn	17	23,6
Par uden børn eller et barn	-64	7,1
Par med to børn	-59	8,2
Par med tre børn eller flere	10	22,1
Bor hjemme hos forældre eller forældre	57	31,6
Kvinde	-14	17,3
Selvstændig	232	66,8
Ledige eller aktiveret	102	40,7
Kontanthjælp, revalidering, aktivering	161	52,4
Uden for arbejdsmarkedet	294	79,1
Øvrige ift. arbejdsmarkedet	40	28,2
Faglært	-38	12,5
Videregående uddannelse	-38	12,4
Opholdstid i Danmark, år	-4	19,3
Efterkommer med forældre fra vestligt land	-61	7,8
Efterkommer med forældre fra ikke-vestligt land	-45	11,0
Vestlig indvandrer	9	21,9

a) Viser sandsynligheden for at være fattig for en person med det pågældende karakteristikum, mens øvrige karakteristika svarer til referencepersonens.

Anm.: Referencepersonen er en enlig, ufaglært mand i alderen 35-44 år uden hjemmeboende børn, med status af lønmodtager og oprindelse i et ikke-vestligt land. Kun indvandrere og efterkommere indgår i beregningerne. Tal i parentes er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Variabler for oprindelse i væsentligste oprindelseslande er medtaget i analysen, men udeladt af tabellen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Unge oftere fattige**

Beregningerne bekræfter, at unge oftere er fattige end referencepersonen, selv når der er taget højde for andre forhold. Nogle af årsagerne er tidligere nævnt, og det må erindres, at overførselsindkomsterne for unge i nogle tilfælde er lavere end for personer over 25 eller 30 år. Samtidig har unge enlige sjældent de samme forpligtelser som personer i par, der har en mindre sandsynlighed for at være fattig, så længe de har mindre end tre børn. Nogle af de unge bor hos deres forældre, og der er højere sandsynlighed for, at de er fattige målt som selvstændig husholdning.

**Klare forskelle mellem oprindelseslandene**

Samtidig er der store forskelle mellem de forskellige oprindelseslandes indkomster, idet indvandrere fra f.eks. Somalia er oftere fattige end referencepersonen, mens indvandrere fra Bosnien har lavere sandsynlighed for at være fattige.<sup>14</sup>

**Lavere risiko for at være fattige efter flere år i Danmark**

Personer, der har tilbragt længere tid i Danmark, har en lavere fattigdomsrisiko. Det skyldes formodentlig delvist bedre sprogkunderskaber, bedre kendskab til arbejdsmarkedet og et bedre netværk, men det kan til dels også skyldes en sammensætningseffekt, idet nogle af indvandrerne forlader landet efter en årrække. Spørgsmålet er, om dem, som bliver i Danmark, er de mest selvforsørgende og med lavest sandsynlighed for at være fattig, eller det er de bedst kvalificerede, som forlader landet igen.

**Efterkommere er ikke så ofte fattige**

Efterkommere af indvandrere fra både vestlige og ikke-vestlige lande har en lavere sandsynlighed for at være fattige i 2004. Dette resultat er interessant set i lyset af aldersprofilen for de unge efterkommere og bekræfter betydningen af at kende sprog, kultur m.m. Med det store antal børn af efterkommere under 18 år er det vigtigt, at denne gruppe har et godt udgangspunkt for at blive selvforsørgende og undgå fattigdom.

14) Referencepersonen kommer fra et ikke-vestligt land, dog ikke fra Bosnien, Thailand, Vietnam, Pakistan, Libanon, Kina, Irak, Iran, Sri Lanka, Afghanistan, Somalia, Tyrkiet og Jugoslavien.

## II.6 Børns ulige chancer i livet

### Hvorfor er børns chancer ikke ens?

I det foregående har analyserne været centreret om forhold, der har betydning for, om den enkelte er fattig, og forhold der karakteriserer personer, der er fattige. Et lige så vigtigt spørgsmål er, om børn af fattige også har en større risiko end andre for at blive fattige, og hvilke faktorer der kan påvirke denne risiko.

### Nogle kalder det social arv

I undersøgelser af disse spørgsmål anvendes ofte betegnelsen den sociale arv. Når der tales om social arv tænkes på, hvordan forskellige forhold "nedarves" fra forældre til deres børn. Det kan f.eks. være uddannelse, ledighed, kriminalitet og indkomst, som går igen fra den ene generation til den næste.<sup>15</sup> Anvendelsen af betegnelsen den sociale arv til forklaring af sociale problemer kan give det indtryk, at det er de familiemæssige forhold i sig selv, der er afgørende for den enkeltes fremtid. Forklaringen på, at den familiemæssige baggrund kan have betydning for den enkeltes fremtid, er dog meget kompleks og skyldes bl.a. institutionelle og psykologiske forhold. Desuden er der ikke tale om et egentlig arvebettinget forløb i genetisk eller økonomisk forstand, men en relativt mindre sandsynlighed for eksempelvis at få en studentereksamen, hvis ens forældre ikke har en studentereksamen.

### Det er ikke arv, men dårlige odds

Betegnelsen "social arv" er et værdiladet udtryk og er af denne årsag mindre velegnet i analyser. Begrebet "social arv" er meget anvendt som forklaring på årsagen til sociale problemer både af socialarbejdere og af samfundsforskere. Samfundsforskere anvender ofte den sociale arv som en bred samlebetegnelse for dårlige opvækstvilkårs betydning for menneskers senere livsforløb. Praktikere i socialt arbejde bruger betegnelsen, når de diskuterer børns og familiers problemer. Mange forskere anvender i stigende omfang udtrykket "chanceulighed" i stedet for "den sociale arv".

15) Betegnelsen "social arv" er først anvendt af den svenske psykiater Gustav Jonsson i en videnskabelig afhandling i 1956, der analyserede, om børn af kriminelle også selv blev kriminelle.

**Social mobilitet  
mere præcist**

I analyser af chanceulighed anvendes også betegnelsen social mobilitet. Ved social mobilitet forstås mere bredt rangordningen af personer efter f.eks. indkomst eller uddannelse i en generation sammenlignet med en rangordning efter de tilsvarende forhold for den foregående generation. Hvis en tilfældigt valgt persons placering i fordelingen afhænger af forældrenes placering, er mobiliteten begrænset.

**Børnene skal have  
lige muligheder**

Der er vigtigt både for samfundet og den enkelte, at de medfødte evner og muligheder udnyttes fuldt ud, og at alle børn derfor har lige muligheder for at udnytte deres potenti-ale. Hvis børn har lige muligheder, vil det indebære, at kun den genetiske arv og ikke andre familiemæssige forhold har betydning for børnenes uddannelses- og indkomstmulighe-der. Den intergenerationelle indkomstmobilitet kan være en måde at vurdere, om der er lige muligheder for alle børn.

**Forældre påvirker  
børnenes  
muligheder på  
forskellige måder**

Det må dog forventes, at der altid vil være en sammenhæng mellem forældres og børns indkomster. Det skyldes, at forældrene påvirker børnenes muligheder på en række forskellige måder. Forældrenes indflydelse på børnenes chance for at skaffe sig indkomst på markedsvilkår kan ske via mindst fire kanaler, jf. Romer (2004). Det kan for det første ske via de normer og færdigheder, børnene får som følge af familiekultur, herunder forældrenes sociale kontak-ter, der kan gøre det nemmere at få adgang til uddannelse og job, samt for det andet forældrenes investeringer af deres tid og penge i at styrke børnenes kvalifikationer. En tredje kanal er via den genetiske arv, og endelig for det fjerde har forældrene indflydelse via påvirkningen af børnenes præfe-rencer og ambitioner. Disse forhold betyder, at der kun under helt specielle omstændigheder vil være helt lige muligheder for alle børn og dermed ikke nogen sammen-hæng mellem forældre og børnenes indkomst.

**Ikke muligt at  
fjerne betydningen  
af alle uligheder**

Det er således via påvirkningen af disse fire kanaler, at chanceulighederne kan mindskes. Det er dog som antydnet ovenfor næppe muligt at eliminere alle påvirkninger. Ek-sempelvis viser svenske undersøgelser, at både genetiske forhold og miljøet under opvæksten har betydning for indkomst- og uddannelsesmobilitet, jf. Björklund mfl.

(2006). Undersøgelsen er foretaget med data for svenske adoptioner, der indeholder oplysninger om både karakteristika for de biologiske forældre og adoptivforældrene. Undersøgelsen påviser, at opvækstmiljøet har betydning. Et vigtigt element i forældrenes påvirkning af deres børn er at videregive deres normer og værdier. Det ville kræve endog meget vidtgående indgreb i familielivet at eliminere sådanne påvirkninger, og sådanne indgreb må anses for at være uden relevans i et demokratisk samfund.

### **Både sociologer og økonomer analyserer chanceulighed**

Både økonomer og sociologer har udviklet teorier og gennemført empiriske analyser af chanceuligheden i samfundet. Begge grupper har analyseret mobilitet i forhold til forældres betydning for børnenes indkomst og uddannelse, samt betydningen af forældrenes karakteristika for børnenes beskæftigelse. Sociologerne har desuden været interesseret i mobiliteten mellem forskellige sociale klasser, hvor sociale klasser er defineret ud fra beskæftigelses kategorier. I boks II.3 er en kort beskrivelse af nogle sociologiske hovedteorier til forklaring af intergenerational indkomstmobilitet.

### **Økonomiske forklaringer af intergenerational indkomstmobilitet**

Der kan være mange forklaringer af, hvorfor der er en sammenhæng mellem forældres og børns indkomst og uddannelse. I den forbindelse er forældrenes følelsesmæssige bindinger til børnene uden tvivl meget afgørende. Der kan imidlertid også være en økonomisk forklaring på, hvorfor der er en sammenhæng mellem forældres og børns økonomiske placering, jf. Becker og Tomes (1986) og Solon (2004). Sammenhængen mellem forældrenes og børnenes indkomst skabes via forældrenes investering i børnenes uddannelse, men også ved at børnenes humankapital er bestemt af familie karakteristika. Familie karakteristika skal forstås bredt som begavelse, normer, kultur, kontakter m.m. Forældrene “investerer” i børnene, fordi de har glæde af, at det går deres børn godt også i økonomisk forstand. Forældrene kan således både “investere” deres penge og deres tid i børnenes uddannelse. Det er naturligt at opfatte det at tage en uddannelse som en investering, da der er tale om initiale omkostninger, som efterfølges af et muligt afkast. Omkostningerne omfatter både tabt indkomst og direkte omkostninger i form af egenbetaling til f.eks. bøger. Der er dog som ved andre investeringer en betydelig usik-



kerhed om afkastet som følge af de fremtidige beskæftigelsesforhold generelt og specifikt for den enkelte uddannelse. I princippet bør alle forældre investere i børnenes uddannelse, hvis de forventer, at der er et tilstrækkeligt højt afkast af børnenes uddannelse. Hvis forældrene ikke selv har midlerne, kan de, givet at det forventede afkast er tilstrækkeligt højt, finansiere investeringen via lån, også selvom det betyder, at børnene i sidste ende selv kommer til at tilbagebetale lånet. Imidlertid er det vanskeligt at optage lån med sikkerhed i en forventet fremtidig arbejdsindkomst. Det betyder, at børn af forældre med høje indkomster har lettere ved at få finansieret en uddannelse end børn af fattige forældre.

### **Forældrene bruger tid på lektiehjælp**

Forældrene investerer også deres tid i børnenes uddannelse i form af f.eks. lektiehjælp. Afkastet af hjælp til lektier fra forældre med en længere uddannelse er sandsynligvis højere end for forældre med mindre uddannelse. Desuden kan det have en højere prioritet i højt uddannede familier at hjælpe børnene med lektier, jf. Leibowitz (1974) og Hill og Straford (1974).

Der er tre vigtige sociologiske forklaringer på den intergenerationelle chanceulighed, jf. Benjaminsen (2006).

En forklaring er den rationelle aktionsteori, jf. Goldthorpe (2000). Den rationelle aktionsteori indebærer, at unge foretager en samlet vurdering af de personlige, sociale og økonomiske omkostninger ved et uddannelsesvalg. Det centrale aksiom i denne teori er, at unge er relativt risikoaverse. Det betyder, at de unge ved deres uddannelsesvalg vil minimere risikoen for, at de ender i en social position, der er lavere end deres forældres. Ifølge denne teori har unge fra arbejderklassen en større tendens til at vælge en erhvervsuddannelse frem for en lang videregående uddannelse, da det valg indebærer en mindre risiko for at ende i en lavere position end forældrene. Det skyldes, at der er højere sandsynlighed for ikke at gennemføre den valgte uddannelse, når den unge vælger en lang videregående uddannelse frem for erhvervsuddannelse og dermed ender som ufaglært. Velfærdsstaten reducerer de relative omkostninger ved uddannelse for den enkelte uanset klassebaggrund bl.a. ved at finansiere uddannelsesomkostningerne og yde indkomststøtte under uddannelsen. Det betyder, at velfærdsstaten ifølge denne teori vil bidrage til at mindske den intergenerationelle chanceulighed.

En anden er habitus teorien, jf. Bourdieu (1977 og 1996). Den forklarer, hvorfor der stadig er ulige chancer. Det skyldes beholdningen af social og kulturel kapital. Ifølge den teori kan den vedvarende intergenerationelle chanceulighed forklares med, at det fortsat er vigtigt at mestre middelklassens kulturelle og sociale praktikker for at opnå succes i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Jæger og Holm (2004) har analyseret betydningen af forældrenes beholdning af social og kulturel kapital for unges uddannelsesvalg i Danmark. Analysen tyder på, at forældrenes kulturelle kapital betyder mest for, at den unge vælger en akademisk uddannelse. Kulturel kapital er målt ved uddannelseslængde, antal talte fremmedsprog, antal læste aviser, om der læses skønlitteratur, og om der er interesse for billedkunst. Social kapital betyder mest for, om man vælger en faglig uddannelse. Social kapital er målt ved omfanget af forbindelser, der kan hjælpe barnet med at skaffe job, læreplads, bolig, rådgive med valg af uddannelsessted og hjælpe, hvis barnet ønsker at uddanne sig i udlandet. Derimod viser analysen, at økonomisk og kognitiv (tænkning og erkendelse) kapital ikke synes at spille en rolle for uddannelseschancerne.

En tredje teori har til formål at forklare, hvilken betydning ekspansionen af uddannelsessystemet har, jf. Archer (1982). Her er målet at forklare samspillet mel-

*Fortsættes*

lem udbygningen af uddannelsessystemet og mønstret for chanceulighed. Teorien angiver, hvordan en ændring i uddannelsessystemet kan mindske chanceuligheden. Indretningen af uddannelsessystemet har betydning for, hvilken vej man følger i uddannelsessystemet, og den enkeltes valg afhænger af den sociale baggrund. Eksempelvis kan det mindske chanceuligheden, hvis det er muligt at få en lang videregående uddannelse, når man har gennemført en erhvervsfaglig uddannelse uden også at have gennemført en gymnasial uddannelse.

### **Egne undersøgelser**

#### **Indkomst- mobiliteten for de laveste erhvervs- indkomster**

Det er af særlig interesse at undersøge, i hvilket omfang forældre med meget lave erhvervsindkomster får børn, der også vil få lave erhvervsindkomster, hvilket er tegn på en lav indkomstmobilitet mellem generationer. Det er også vigtigt at finde ud af, om indkomstmobiliteten er afhængig af en række baggrundsvariabler. Der er derfor foretaget analyser, som sammenligner indkomstmobiliteten for de laveste indkomster med indkomstmobiliteten andre steder i indkomstfordelingen og forskelle i den marginale effekt af de medtagne baggrundsvariabler, jf. Eider og Showalter (1999). Metoden kaldes fraktilregression, jf. boks II.4.

#### **Anden indkomst- definition end i resten af kapitlet**

I analyserne i dette afsnit er indkomsterne defineret som markedsindkomst opgjort som lønindkomst og overskud af egen virksomhed. Det skyldes, at vi er interesseret i indkomster, der skabes på markedet qua den humankapital, der er grundlagt i barndommen og ungdommen. Der er således i analysen ikke medtaget indkomstoverførsler fra det offentlige, som er medtaget i de andre analyser i kapitlet. Hvis indkomstoverførsler blev medtaget, kunne en del af mobiliteten skyldes ændret generøsitet i de offentlige indkomstoverførsler.

I analysen anvendes anonymiserede registeroplysninger for årene 2002-04 for en repræsentativ stikprøve på 10 pct. af den danske befolkning, der er født 1962-64. Derudover anvendes oplysninger om forældrenes indkomst, formue, alder og erhvervs erfaring for 1980-82. Oplysningerne er indsamlet af Danmarks Statistik, der har konstrueret og anonymiseret data. De væsentligste oplysninger for personer født 1962-64 vedrører indkomster, uddannelse, bopæl, erhverv, fødested, antallet af børn og civilstand. Oplysningerne er primært hentet fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA) og indkomststatistikregistret i Danmarks Statistik.

Der anvendes fraktilregression, jf. Koenker (2005). Estimationsligningen kan skrives op på følgende måde for  $q$ 'te fraktil:

$$Q_q(y) = a_q + b_{q,1}x_1 + b_{q,2}x_2 + \dots + b_{q,n}x_n$$

Hvor  $y$  er logaritmen til børnenes indkomst,  $x_1$  er logaritmen til faderens indkomst,  $x_2$  er logaritmen til moderens indkomst, og  $x_3 - x_n$  er andre eksogene variable som forældres formue og alder samt børnenes uddannelse og andre socio-økonomiske variable.

I estimationen indgår følgende variable:

**Børnene:**

Indkomst: opgjort for 2002-04 som lønindkomst plus personlig overskud af egen virksomhed

Børnenes uddannelse: Uoplyst, ingen uddannelse, faglært, kort-, mellemlang eller lang videregående uddannelse

Bopæl: Hovedstadsområdet, større provinsbyer og landet

Fødested: Hovedstadsområdet, større provinsbyer, landet, uden for Danmark

Civilstand: Enlige og samboende/gifte

Antal børn

**Forældre:**

Indkomst: opgjort for 1980-82 som lønindkomst plus overskud af egen virksomhed

Formue

Alder

Der er anvendt statistikprogrammet Stata til analyserne, og standardfejlene er beregnet ved bootstrapping.

**Afhænger mobiliteten af placeringen i indkomstfordelingen?**

I analysen undersøges størrelsen af samvariationen mellem forældres og børns indkomst forskellige steder i indkomstfordelingen, og der er særlig fokus på samvariationen for børn, hvis indkomster hører til blandt de laveste. Desuden undersøges også betydningen af andre forhold som uddannelse, fødested, bopæl, civilstand, antal børn og erhvervsbranche for den intergenerationelle indkomstmobilitet. Der foretages særskilte analyser for henholdsvis kvinder og mænd, da det er muligt, at indkomstmobiliteten og de faktorer, der har betydning, er forskellig mellem kønnene.

**Livsindkomsten ønskes målt**

Det er betydningen for børnenes livsindkomst af forældrenes indkomst, der i princippet skal måles, men da der endnu ikke er data, som dækker erhvervskarrieren for to generationer, er det valgt at opgøre indkomsten omkring starten af 40 års alderen, da indkomsten i den alder er en god indikator for livsindkomsten, jf. Jäntti mfl. (2006). Konkret er indkomsten for børn født 1962-64 undersøgt. Forældrenes indkomst er opgjort i 1980-82, og deres alder varierer af naturlige årsager, og derfor medtages deres alder i regressionen for at tage højde for dette.

**Kun muligt at undersøge to generationer**

Resultatet af analyserne vil være afhængig af, hvilken periode der analyseres. Det skyldes, at f.eks. konjunktursituationen og ændringer i uddannelsessystemet kan have indflydelse. Det er imidlertid af datamæssige årsager kun muligt at foretage analyserne for to generationer. Dette valg indebærer dog, at der i undersøgelsen ikke tages højde for, at beskæftigelsessituationen er forskellig for forældrene og børnene på de opgjorte tidspunkter. Ledigheden var højere i starten af 1980'erne end fra 2002-04, og den aggregerede erhvervsfrekvens er lidt lavere i 2002-04 end i 1980-82, mens kvindernes erhvervsfrekvens er højere i 2002-04 end i 1980-82.<sup>16</sup>

16) Ledigheden i 1980-82 var 6,8 pct., 8,9 pct. og 9,5 pct., og i perioden 2002-04 var den henholdsvis 5,0 pct., 5,9 pct. og 6,1 pct. Erhvervsfrekvensen i 1980-82 var 81,8, og i 2002-04 var den 80,6.

**Sammenligning af personer med og uden markedsindkomst**

I analysen af den intergenerationelle indkomstmobilitet indgår som nævnt kun de børn, der har lønindkomst eller overskud af egen virksomhed (markedsindkomst) i løbet af perioden 2002-04. Der er derfor foretaget en analyse, der sammenligner personer født 1962-64 med og uden en markedsindkomst.

**Der er lille sandsynlighed for, at forældre med høje markedsindkomster får børn uden markedsindkomster**

Der er ca. 6 pct. af børnene, der ikke havde en lønindkomst eller overskud af egen virksomhed i den analyserede periode. Halvdelen af disse er førtidspensionister, 15 pct. modtager kontanthjælp, og 7 pct. modtager arbejdsløshedsdagpenge. Sammenlignet med gruppen, der har en positiv markedsindkomst, betyder højere indkomst for moderen og faderen en lavere sandsynlighed for, at børnene ingen markedsindkomst har. Påvirkningen er forholdsvis stor, idet den isolerede effekt af 1 pct. stigning i faderens indkomst indebærer et fald på 0,5 pct.point for sønnerne og 0,6 pct.point for døtrene i sandsynligheden for ikke at have en markedsindkomst, jf. tabel II.8. Når der tages højde for børnenes uddannelse og øvrige karakteristika, halveres den direkte effekt af forældrenes markedsindkomst på børnenes sandsynlighed for ikke at have en markedsindkomst. Jo flere børn, en person har, jo mindre er sandsynligheden for, at personen ikke har en markedsindkomst. Både enlige mænd og kvinder har 6 pct.point større sandsynlighed for ikke at have en markedsindkomst. Personer født uden for hovedstadsområdet har 1-2 pct.point lavere sandsynlighed for ikke at have en markedsindkomst. Mænd og kvinder, der bor i større provinsbyer, har derimod henholdsvis 1 pct.point og 4 pct.point større sandsynlighed for ikke at have en markedsindkomst. Uoplyst uddannelse er den største risikofaktor for ikke at have en markedsindkomst. Kvinder og mænd med uoplyst uddannelse har således henholdsvis 43 pct.point og 15 pct.point større sandsynlighed for ikke at have en markedsindkomst. Ufaglærte kvinder og mænd har henholdsvis 9 pct.point og 4 pct. point højere sandsynlighed for ikke at have en markedsindkomst.

*Table II.8 Socioøkonomiske faktorerers betydning for den marginale sandsynlighed for ikke at have en markedsindkomst<sup>a)</sup>*

	<b>Mænd</b>		<b>Kvinder</b>	
Fars indkomst	-0,005	-0,002	-0,006	-0,003
Mors indkomst	0,001	-0,001	-0,002	-0,001
Fars formue 100.000 kr.	\$	(-0,064)	\$	(0,003)
Mors formue 100.000 kr.	\$	(0,009)	\$	(-0,004)
Fars alder	(0,000)	(0,000)	0,000	(0,000)
Mors alder	0,001	(0,000)	0,001	(0,000)
Enlig	\$	0,056	\$	0,056
Børn	\$	-0,010	\$	-0,007
Bopæl, provinsby	\$	0,011	\$	0,040
Bopæl, landet	\$	(0,003)	\$	0,015
Fødested, provins	\$	-0,013	\$	-0,016
Fødested, landet	\$	-0,014	\$	-0,016
Ikke født i Danmark	\$	(0,011)	\$	(0,000)
Uopl. udd.	\$	0,145	\$	0,435
Ufaglært	\$	0,045	\$	0,089
Kort videreg.	\$	-0,019	\$	(-0,012)
Mellemlang	\$	(-0,003)	\$	-0,019
Lang videreg.	\$	(-0,010)	\$	(-0,009)

a) Koefficienterne for indkomst og formue angiver, hvor meget sandsynligheden ændres, når indkomst hhv. formue stiger 1 pct. For dummyvariable viser det virkningen på sandsynligheden, når det pågældende karakteristikum ændres, mens øvrige karakteristika svarer til referencepersonens.

Anm.: Referencepersonen er faglært, født og bor i hovedstaden og lever i parforhold. Estimationerne er korrigeret for, at der mangler oplysninger for en mindre del af forældrene. Koefficienterne i parentes angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registeroplysninger.

### **Sammenligning af gennemsnit og de nederste fraktiler**

Resultaterne af analyserne for børn, der har en markedsindkomst fremgår af tabel II.9-12. Den første søjle (OLS) angiver, hvordan den gennemsnitlige indtjening for børnene varierer med de uafhængige variabler. De andre søjler viser, hvordan børnenes indkomster i de nederste dele af indkomstfordelingen (1, 5 og 10 pct. fraktilen) og 50 pct. fraktilen påvirkes af de uafhængige variabler.<sup>17</sup>

### **En begrænset korrelation mellem forældre og sønnernes indtjening**

Tabel II.9 viser resultatet, når kun forældrenes indkomst og alder indgår i forklaring af sønnernes markedsindkomst. Resultatet af analyserne er, at sønnernes indtjening i gennemsnit stiger med godt 0,03 pct., når faderens indkomst stiger med 1 pct. Stigningen er 0,01 pct., når mødrenes indtjening stiger 1 pct. Sammenlignes dette med, hvordan sammenhængen er i de nederste fraktiler ses, at samvariationen mellem faderens indkomst og sønnernes indkomst er større i de nederste fraktiler end for de gennemsnitlige indkomster. Det er dog sådan, at samvariationen er faldende, når fraktilen stiger. Samvariationen mellem forældrenes og børnenes indtjening er dog forholdsvis begrænset selv i de nederste fraktiler.

17) Når der refereres til de nederste dele af indkomstfordelingen, menes den betingede indkomstfordeling, hvor der er korrigeret for forklarende variables indflydelse.



Tabel II.9 Samvariation mellem sønner og forældres indkomst

	Fraktil				
	OLS	1 pct.	5 pct.	10 pct.	50 pct.
Fars indkomst	0,03	(0,10)	0,06	0,04	0,02
Mors indkomst	0,01	(0,10)	0,05	0,03	0,01
Fars alder	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	-0,002
Mors alder	0,004	(0,00)	(0,00)	(0,00)	0,003

Anm.: I estimationerne er der korrigeret for, at der mangler oplysninger for en mindre del af forældrene. Koefficienter i parentes angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Forældrenes indkomst betyder mindre, når andre forklaringer inddrages**

Inddrages yderligere variabler til forklaring af sønnernes indtjening ud over forældrenes indkomst, falder koefficienterne lidt, dog undtagen for 1 pct. fraktilen. Det fremgår af tabel II.10, at det at have en uddannelse har en markant betydning for indtjeningen. Det ser ud til i særlig udstrækning at gøre sig gældende for de nederste fraktiler.

**Man tjener mindre, når man er enlig og bor uden for hovedstadsområdet**

Indtjeningen er i gennemsnit lavere for enlige end for personer, der lever i et parforhold, og det ser ud til, at samvariationen i de nederste fraktiler er særligt stor. Indtjeningen er i gennemsnit lavere uden for hovedstadsområdet, og igen er betydningen størst i de nederste fraktiler. Personer født uden for hovedstadsområdet har en højere indtjening, hvilket specielt gælder for 1 pct. fraktilen. Der er en positiv samvariation mellem det at have børn og indtjening, men kun meget begrænset for den nederste fraktil.

Tabel II.10 Samvariation mellem sønners og forældres indkomst korrigeret for yderligere faktorer

	Fraktil				
	OLS	1 pct.	5 pct.	10 pct.	50 pct.
Fars indkomst	0,02	(0,14)	(0,02)	(0,02)	0,01
Mors indkomst	0,01	(0,05)	0,03	0,01	0,004
Fars formue i 100.000 kr.	(0,01)	(0,41)	(-0,19)	(-0,09)	(0,02)
Mors formue i 100.000 kr.	(0,00)	(0,07)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Fars alder	0,04	(0,05)	(0,01)	(0,01)	(0,00)
Mors alder	(0,02)	(-0,02)	(-0,01)	(0,01)	(0,00)
Uopl. udd.	-1,14	(-4,84)	-3,36	-2,95	-0,56
Ufaglært	-0,22	(-0,91)	-1,00	-0,58	-0,08
Kort videreg.	0,13	(0,69)	(0,26)	0,14	0,12
Mellemlang videreg.	0,29	(1,11)	0,45	0,25	0,26
Lang videreg.	0,46	(1,25)	0,57	0,37	0,41
Far findes <sup>a)</sup>	-0,27	-4,50	(-0,57)	(-0,22)	-0,13
Mor findes <sup>a)</sup>	(0,00)	(1,94)	(1,00)	(0,32)	(-0,06)
Enlig	-0,37	-2,51	-1,59	-1,00	-0,14
Børn	0,05	(0,02)	(0,09)	0,07	0,02
Bopæl, provinsby	-0,08	(-0,37)	(-0,04)	(-0,02)	-0,05
Bopæl, landet	-0,10	(-0,57)	(0,01)	(-0,09)	-0,06
Fødested, provins	(0,03)	(0,95)	(0,24)	0,12	(-0,01)
Fødested, landet	(0,02)	(0,79)	0,21	0,14	(-0,02)

a) Det angiver, at faderen henholdsvis moderen levede i 1980.

Anm.: Referencepersonen er en faglært, født og bor i hovedstaden, og er i parforhold uden hjemmeboende børn. Estimationerne er korrigeret for, at der mangler oplysninger for en mindre del af forældrene. Koefficienter i parentes angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Resultaterne for døtrene minder om sønnernes

Resultaterne for døtrene adskiller sig overordnet set ikke meget fra resultaterne for sønnerne. Resultatet af analyserne af samvariationen mellem forældres og døtres indkomst

viser således, at døtrene indkomst stiger med 0,03 pct., når faderens indkomst stiger med 1 pct., jf. tabel II.11. Stigningen er 0,01 pct., når mødrenes indtjening stiger 1 pct. Sammenlignes dette med sammenhængen i de nederste fraktiler ses, at ligesom for sønnerne er samvariationen mellem forældrenes indkomst og døtrene indkomst højere i de nederste fraktiler end for gennemsnittet. Ligesom for sønnerne falder størrelsen af koefficienterne for forældrenes indkomst også, når der inddrages yderligere variabler, jf. tabel II.12.

**Ingen uddannelse betyder mindre for døtrene indtjening**

På et punkt adskiller resultaterne for døtrene sig dog fra resultaterne for sønnerne. Det ser ud til, at det ikke at have en uddannelse betyder mindre for døtrene indtjening end for sønnerne. Det gælder både for de gennemsnitlige indkomster og fraktilerne.

*Tabel II.11 Samvariation mellem døtre og forældres indkomst*

	<b>Fraktil</b>				
	<b>OLS</b>	<b>1 pct.</b>	<b>5 pct.</b>	<b>10 pct.</b>	<b>50 pct.</b>
Fars indkomst	0,03	(0,05)	0,08	0,06	0,02
Mors indkomst	0,01	(0,02)	0,03	(0,01)	0,01
Fars alder	(0,00)	(-0,04)	(0,00)	0,01	-0,002
Mors alder	0,01	(-0,02)	(0,00)	0,01	0,005

Anm.: Referencepersonen er faglært, født og bor i hovedstaden og lever i parforhold. Estimationerne er korrigeret for, at der mangler oplysninger for en mindre del af forældrene. Koefficienter i parentes angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Tabel II.12 Samvariation mellem døtre og forældres indkomst korrigeret for yderligere faktorer

	Fraktil				
	OLS	1 pct.	5 pct.	10 pct.	50 pct.
Fars indkomst	0,01	(0,03)	0,05	0,03	0,01
Mors indkomst	0,01	(0,01)	(0,02)	(0,01)	0,01
Fars formue 100.000 kr.	(0,04)	(0,08)	(0,03)	(0,02)	(0,04)
Mors formue 100.000 kr.	(0,09)	(-0,70)	(-0,37)	(0,34)	(0,04)
Fars alder	(0,00)	(-0,02)	(-0,17)	(0,00)	(0,00)
Mors alder	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Uopl. udd.	-0,55	(0,42)	-1,11	-1,36	(-0,32)
Ufaglært	-0,32	-1,89	-1,16	-0,83	-0,11
Kort videreg.	0,12	(-0,22)	(0,09)	(0,10)	0,13
Mellemlang videreg.	0,20	1,10	0,47	0,31	0,15
Lang videregående	0,34	(-0,06)	(-0,15)	(0,07)	0,40
Far findes <sup>a)</sup>	(-0,04)	(0,82)	(-0,17)	(0,26)	-0,11
Mor findes <sup>a)</sup>	(0,16)	3,31	(0,89)	(0,55)	(0,02)
Enlig	-0,29	-1,63	-1,29	-0,87	-0,07
Børn	-0,02	(-0,10)	(0,00)	(0,04)	-0,03
Bopæl, provinsby	-0,12	(-0,09)	(0,01)	(-0,14)	-0,08
Bopæl, landet	-0,15	(-0,39)	(-0,15)	0,18	-0,09
Fødested, provins	(0,03)	(0,35)	(0,01)	(0,07)	(0,01)
Fødested, landet	(0,03)	(0,10)	(0,01)	0,14	(0,01)

a) Det angiver, at faderen henholdsvis moderen levede i 1980.

Anm.: Referencepersonen er en faglært, født og bor i hovedstaden, og er i parforhold uden hjemmeboende børn. Estimationerne er korrigeret for, at der mangler oplysninger for en mindre del af forældrene. Koefficienter i parentes angiver, at de er insignifikante på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Sammenfattende

Samlet set viser den empiriske analyse, at samvariationen mellem børnenes og forældrenes markedsindkomster er meget begrænset, men den er dog lidt større for de nederste fraktiler end for gennemsnittet. Endvidere betyder forældre-

nes markedsindkomster ret meget for sandsynligheden for, at børnene ikke har en markedsindkomst. Desuden er det sådan, at inddrages uddannelse i forklaringen af børnenes indkomster, falder koefficienten til forældrenes indkomst yderligere. Det ser også ud til, at det har betydning at have en uddannelse for de nederste fraktiler. Det tyder på, at hvis en større del af befolkningen gennemfører en uddannelse, kan det yderligere mindske betydningen af forældrenes markedsindkomst for børnenes indkomst.

### **Resultater fra internationale undersøgelser**

#### **Intergenerationel indkomstmobilitet i andre lande**

Et indtryk af, hvilke tiltag der kunne øge den intergenerationelle indkomstmobilitet, fås ved at sammenligne den intergenerationelle indkomstmobilitet i forskellige lande. Det vil gøre det muligt at vurdere, hvordan forskelle i velfærdsstatens indretning påvirker den intergenerationelle indkomstmobilitet.

#### **Vanskeligt at sammenligne mellem lande**

Der er foretaget mange internationale undersøgelser af den intergenerationelle indkomstmobilitet, men det kan i mange tilfælde være vanskeligt umiddelbart at sammenligne resultaterne fra forskellige lande, da der er store forskelle i metoderne til dataudvælgelse. Forskellene i dataudvælgelse skyldes bl.a., at datamulighederne varierer meget mellem de enkelte lande. Det er derfor vigtigt at sikre, at der så vidt muligt er anvendt samme indkomstdefinition og aldersgruppe i analyserne.

#### **To metoder til måling af mobilitet**

Der har i vidt omfang været anvendt to metoder til at undersøge den intergenerationelle indkomstmobilitet for forskellige lande. Den ene metode er at opdele forældrenes indkomster i fraktiler og på tilsvarende måde opdele næste generations indkomster i de tilsvarende fraktiler på det tidspunkt, hvor de er voksne. På den måde får vi en mobilitetsmatrix, der viser korrelationen mellem de to generationers relative økonomiske position på to tidspunkter: det ene er forældrenes indkomst, når børnene stadig bor hjemme, og det andet er børnenes indkomst, når de er voksne og har dannet deres egen husholdning. Den anden metode til måling af mobiliteten er at estimere, hvor mange pct. bør-

neses indkomst stiger, når forældrenes indkomst stiger 1 pct. ved hjælp af lineær regression.

### **Indkomst- mobiliteten mindst i USA og størst i de nordiske lande**

Den første metode er anvendt i Jäntti mfl. (2006). Det er i undersøgelsen tilstræbt at gøre data så sammenlignelige som muligt og anvende den samme statistiske metode til analyserne for alle de udvalgte lande, som omfatter USA, Storbritannien, Sverige, Norge, Finland og Danmark. Undersøgelsen viser, at der er store forskelle i den intergenerationelle indkomstmobilitet målt ved markedsindkomsten mellem far og søn på tværs af landene. Mobiliteten er mindst i USA, dernæst følger Storbritannien, mens den er størst i de nordiske lande. For alle lande gælder, at mobiliteten er mindst i den laveste og højeste kvintil af indkomstfordelingen. Mobiliteten er især begrænset i den højeste kvintil, undtagen i USA hvor mobiliteten er mindst i den laveste kvintil. Der er således størst sandsynlighed for, at en søn af en far i den laveste kvintil vil forblive i den laveste kvintil. I Danmark er der en signifikant højere sandsynlighed end i de andre nordiske lande for, at en søn, hvis far er i den laveste kvintil, selv ender i den højeste kvintil. Ved en sammenligning mellem landene gælder for kvinderne, at forskellen i indkomstmobiliteten på tværs af landene mellem fædre og døtre er noget mindre end forskellen mellem fædre og sønner. Dog er sandsynligheden for, at faderen er i den laveste indkomstkventil, og datteren samtidig er i den højeste, signifikant lavere i USA end for de andre lande. Endvidere har døtrene i USA højere chancer for at komme ud af fattigdom end deres brødre.

### **Den anden metode kommer til samme resultat**

Bonke mfl. (2005) har gennemført en analyse af den intergenerationelle indkomstmobilitet for Danmark og en række andre vestlige lande, der anvender den anden metode, som blev beskrevet ovenfor. Undersøgelsen viser, at den danske indkomstmobilitet mellem far og søn ligger på niveau med den norske, finske og svenske, mens indkomstmobiliteten i Tyskland og USA er mindre. Indkomstmobiliteten mellem mor og søn er markant lavere i både Danmark, Sverige og Finland end mellem far og søn.<sup>18</sup> Indkomstmobiliteten for

18) Undersøgelsen af indkomstmobiliteten for begge køn er kun foretaget for de nordiske lande.

danske døtre ligger på niveau med den, der er målt for sønnerne, dog sådan at den er lidt mindre, når den beregnes i forhold til fædre og lidt større, når den beregnes i forhold til mødre.

### **Høj indkomstmobilitet i skandinaviske velfærdsstater**

Samlet viser de internationale sammenligninger af den intergenerationelle indkomstmobilitet og analyserne i dette kapitel, at en velfærdsstat af den skandinaviske type i højere grad end andre typer af velfærdsstater sikrer en betydelig intergenerationel indkomstmobilitet.

## **II.7 Indsats mod fattigdom**

### **Tilknytning til arbejdsmarkedet centralt for at undgå fattigdom**

Formålet med dette afsnit er at diskutere instrumenter, der kan anvendes til at afhjælpe økonomisk fattigdom. En målrettet indsats mod fattigdom må tage udgangspunkt i de forhold, der karakteriserer personer, som rammes af og fastholdes i fattigdom. I det foregående er vist, at tilknytningen til arbejdsmarkedet er helt central for at undgå, at en person havner i fattigdom. Derfor er instrumenter, der kan sikre personer en fast tilknytning til arbejdsmarkedet, blandt de vigtigste for at hindre, at personer ender i fattigdom. Analyserne viser også, at personer med anden etnisk baggrund end dansk samt enlige uden børn og forsørgere med relativt mange børn er særligt udsat for at blive fattige.

Ved indsatsen mod fattigdom skal der skelnes dels mellem den indsats, der kan hindre, at personer overhovedet bliver fattige, og dels instrumenter, der vil kunne afhjælpe den økonomiske nød for personer, der er blevet fattige. Desuden er det vigtigt at sikre, at børn, der er vokset op under fattige kår, ikke har større risiko for selv at blive fattige.

### **Forebyggende indsats**

### **Indsatsen skal starte tidligt**

Fundamentet, der skal sikre, at personer får en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet, skal allerede lægges i barndommen. Uddannelse er således en vigtig faktor for at sikre den enkelte gode beskæftigelsesmuligheder. De kvalifikationer, den enkelte får i grundskolen, er helt afgørende for at gennemføre en uddannelse. Det er dog sådan, at allerede

inden børnene starter i skolen, er en række færdigheder grundlagt, der er helt nødvendige for at få et tilstrækkeligt udbytte af undervisningen i grundskolen, jf. Esping-Andersen (2004). Der er således en række undersøgelser på amerikanske data, der tyder på, at de første seks år i et barns levetid er meget afgørende for deres fremtidige muligheder, jf. Carneiro og Heckman (2003). I amerikanske undersøgelser indgår en tilfældigt valgt gruppe børn, der i en periode gennemgår et intensivt undervisningsforløb. Eksempelvis er der i en undersøgelse givet intensiv undervisning til en tilfældig valgt gruppe af børn på fire og fem år med en intelligenskvotient på 80. Ved slutningen af 20 års alderen har denne gruppe højere indtægter og lavere kriminalitet end kontrolgruppen, som ikke modtog undervisning. En række andre studier følger ikke børnene så mange år efter, at programmerne med intensive undervisningsforløb for små børn er gennemført, men studierne viser dog, at de berørte børn klarer en række færdighedstest bedre end andre i årene umiddelbart efter programmernes afslutning, og at de bevarer dette forspring i skolealderen.

**Daginstitutioner har potentialet til at bidrage med at begrænse chanceuligheden**

Det vil sige, at de påvirkninger, børnene får, inden de kommer i skole, har stor betydning for deres senere muligheder. Der findes ikke et samlet overblik over, i hvilket omfang disse institutioner bidrager til udviklingen af børnene med den svageste sociale baggrund, jf. Jensen mfl. (2003a). Det er dog vurderingen, at der er et vigtigt potentiale i daginstitutionerne i forhold til at begrænse chanceuligheden, men at det kræver en målrettet og sammenhængende indsats, hvis potentialet skal udnyttes ordentligt, jf. Glavind (2004). Indsatsen skal rette sig mod at styrke de kognitive, sociale og sproglige kompetencer, hvilket kan give børnene et løft i forhold til indlæringen, når de starter i skole.

**Den sociale baggrund har relativt stor betydning for læsefærdigheden i Danmark**

Danske grundskoleelever i 15 års alderen klarer sig middelmådigt i internationale undersøgelser af deres læsekundskaber, jf. Meiding (2004). Det lave gennemsnitlige færdighedsniveau skyldes især, at der er mange med ringe læsefærdigheder. 20 pct. læser så dårligt, at de vil have svært ved at gennemføre en uddannelse. Det er velkendt, at den sociale baggrund har betydning for læsefærdighederne, men internationale sammenligninger viser også, at den sociale



baggrund betyder mere for læsefærdigheden i Danmark end i andre OECD-lande med bedre gennemsnitlig læsefærdighed end den danske, jf. Andersen mfl. (2001).

### **Fordel at bo i et område med gode læsefærdigheder**

Elever, der kommer fra socialt dårligt stillede kår, får bedre læsefærdigheder, hvis de går på skoler med elever, der er socialt bedre stillede, jf. Rangvid (2003). I øvrigt viser de internationale sammenligninger, som er angivet ovenfor, at Danmark er det land i Norden, hvor det betyder mest for læsefærdigheden at gå på en skole, hvor forældrenes gennemsnitlige socioøkonomiske status er relativt høj.

### **Grundskolen skal forbedre de svageste elevers kvalifikationer**

De kvalifikationer, eleverne opnår i grundskolen, kan forbedres ved at styrke en række forhold i grundskolen. Søndergård (2005) påpeger således bl.a., at det sandsynligvis er vigtigt, at specialundervisningen for elever med indlæringsvanskeligheder fortrinsvis iværksættes i begyndelsen af skoleforløbet. En stor gruppe af børn med anden etnisk baggrund klarer sig rigtigt dårligt, og for den gruppe bør der sættes tidligt og systematisk ind med ekstra undervisning i dansk og læsning. Det foreslås også, at det systematisk undersøges, hvilke undervisningsmetoder der sikrer den bedste indlæring hos eleverne (evidensbaseret undervisning).

### **Elever med dårlige kvalifikationer fra folkeskolen falder fra i erhvervsuddannelserne**

Der er et betydeligt frafald af elever fra erhvervsuddannelser, jf. DA (2006). Ca. 60 pct. af nye elever gennemfører ikke den erhvervsuddannelse, de er påbegyndt. Den største del af frafaldet sker allerede i starten af uddannelsen i løbet af det skolebaserede grundforløb. Over halvdelen af frafaldet skyldes, at den unge vælger en anden uddannelse, og  $\frac{1}{4}$  af dem finder beskæftigelse, men ca. 20 pct. af de frafaldende påbegynder hverken en ny uddannelse eller finder beskæftigelse. Den sidstnævnte gruppe er kendetegnet ved at have de dårligste kvalifikationer med fra folkeskolen. Halvdelen af eleverne med under 6 i karaktergennemsnit i dansk og matematik fra folkeskolen falder fra på grundforløbet. Blandt elever med over 7,5 i karaktergennemsnit er frafaldet kun 20-25 pct. Frafaldet af ikke vestlige indvandrere og efterkommere på erhvervsuddannelsernes grundforløb er større end for personer med dansk herkomst. Forskellen skyldes først og fremmest, at indvandrere og

efterkommere har markant lavere kvalifikationer med fra folkeskolen.

### **Læsevnerne meget ringe hos ¼ af eleverne**

Unge, der begynder på en erhvervsuddannelse, har et lavere gennemsnit i dansk og matematik fra afslutningsprøven i 9. klasse end unge, der påbegynder en gymnasial uddannelse. Gennemsnitskaraktererne for unge, der påbegynder en erhvervsuddannelse, er 7,2, og unge, der begynder på en gymnasial uddannelse, har et gennemsnit på 8,7. Det er vurderingen i DA (2006), at ca. ¼ har så begrænsede kvalifikationer med fra folkeskolen, at de har vanskeligt ved at anvende læsning i deres fortsatte uddannelse og arbejdsliv.

### **Ydelser til afbødning af fattigdom**

Der er forskellige former for indkomstilskud eller –ydelser, der har betydning for omfanget af fattigdom. Kontanthjælp ydes, hvis en person ikke har mulighed for at blive forsørget af en ægtefælle, egne midler eller af forsikringsordninger som arbejdsløshedsdagpenge og private forsikringer.

### **Kontanthjælpen afhænger af en række personlige forhold og opholdstiden i Danmark**

Den ydelse, man får i kontanthjælpssystemet, afhænger af en række personlige forhold, opholdstiden i Danmark (starthjælp), flygtningestatus (introduktionsydelse), samt hvor længe man har modtaget kontanthjælp (kontanthjælpsloftet). Dertil kommer hjælp til udvalgte enkeltudgifter. De generelle regler er, at der skelnes mellem personer over og under 25 år samt forsørgere og ikke forsørgere. For personer under 25 år skelnes desuden også mellem, om vedkommende er hjemme- eller udeboende. Den laveste ydelse udbetales til hjemmeboende under 25 år og er på 2.721 kr. pr. måned.<sup>19</sup> Dernæst følger ydelsen for udeboende under 25 år, som er på 5.638 kr. pr. måned, personer på 25 år og derover modtager 8.749 kr. pr. måned, og forsørgere er berettiget til 11.625 kr. pr. måned.

### **Loft over kontanthjælpen efter 6 måneder**

For ægtepar, hvor en eller begge har modtaget kontanthjælp i seks sammenhængende måneder med voksensatsen, ned sættes kontanthjælpen 553 kr. pr. måned for hver person. Når en person har modtaget kontanthjælp i seks måneder,

19) Alle beløbene i dette afsnit er fra 2006, hvis ikke andet er nævnt.

pålægges også et loft over, hvor meget man samlet kan modtage i kontanthjælp, boligsikring og særlig hjælp. Nedsættelsen kan dog højest udgøre 2.086 kr. pr. måned for gifte og 1.381 kr. pr. måned for enlige og samboende. Formålet med at lægge et loft over ydelsen er at øge kontanthjælpsmodtagernes incitament til at finde beskæftigelse.

### **Introduktionsydelsen for flygtninge og starthjælpen er lavere end kontanthjælp**

Der er særlige regler for ydelser til flygtninge, der har opnået asyl, og personer, der har boet mindre end 7 år ud af de seneste 8 år i Danmark. Nyankomne flygtninge og indvandrere, der ikke kan forsørge sig selv, modtager således introduktionsydelse i op til 3 år efter ankomsten. Personer, der ikke opfylder betingelsen om at have boet i Danmark mindst 7 år sammenlagt ud af de seneste 8 år, er omfattet af reglerne om starthjælp.<sup>20</sup> Personer, der kommer hertil i forbindelse med familiesammenføring, skal dog forsørges af deres ægtefælle eller børn og er således normalt ikke berettiget til introduktionsydelse eller starthjælp. Støtten efter reglerne for starthjælp og introduktionsydelse er markant lavere end støtten efter regler for kontanthjælp. Der ydes det samme i starthjælp og i introduktionsydelse. Starthjælpen og introduktionsydelsen udgør således 2.233 kr. pr. måned for hjemmeboende og 4.493 kr. pr. måned for udeboende under 25 år. Gifte og samlevende får 4.493 kr. pr. måned og enlige over 25 år får 5.419 kr. pr. måned. Dertil kommer et eventuelt forsørgertillæg på 1.124 kr. pr. måned for gifte og 1.355 kr. pr. måned for enlige.

### **Det kan være en fordel at yde målrettet tilskud**

Det kan i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at yde offentlige indkomstoverførsler i form af formålsbestemte ydelser frem for generelle ydelser, da det kan give bedre information om den enkeltes behov for understøttelse og muligheder for selv at skaffe midlerne. Det skyldes, at de fleste vil foretrække selv at bestemme, hvordan deres indkomst skal fordeles på forskellige former for forbrug. Det forbrug, de bliver pålagt, er måske en ydelse, de ikke ville efterspørge eller ikke efterspørge i det omfang, det tilbydes. Støtte til

20) Disse regler gælder ikke personer fra EU og EØS, i det omfang disse efter EU-reglerne er berettiget til kontanthjælp.

boligudgifter er et eksempel på en formålsbestemt offentlig ydelse.

**Boligtilskud  
afhænger bl.a. af  
indkomsten, antal  
børn og huslejens  
størrelse**

Der findes to typer af offentlige boligtilskud. Den ene (boligydelse) kan søges af pensionister, mens den anden (boligsikring) kan søges af resten af den voksne befolkning. Det er således muligt at modtage tilskud til udgifter til husleje, hvis man er folkepensionist eller blev tilkendt førtidspension før 1. januar 2003. Størrelsen af boligydelsen afhænger af husstandens samlede indkomst, boligens størrelse, antal beboere i boligen, opvarmningsform, boligudgift samt vedligeholdelsesordning. Andre kan modtage boligsikring. Størrelsen af boligsikringen afhænger af husstandens sammensætning og samlede indkomst, samt størrelsen på boligen og huslejen.

**Offentlige  
indkomst-  
overførsler til  
børnefamilier**

Der er en række offentlige tilskud, der er målrettet personer, der har børn. Der findes dels familieydelsen ("børnecheck-en"), der er uafhængig af husstandens indkomst, men afhængig af børnenes alder. Den årlige familieydelse er 13.640 kr. for 0-2-årige, 12.324 kr. for 3-6-årige og 9.696 kr. for 7-17-årige. Enlige forsørgere får derudover et børnetilskud pr. barn under 18 år på 4.324 kr. årligt og et ekstra børnetilskud, der er uafhængigt af antallet af børn, på 4.400 kr. årligt. Derudover kan der ydes et tilskud til egenbetalingen til børnepasning og elevbetaling til privatskoler og friskoler. Disse tilskud er indkomstafhængige.

**Børnebidrag er  
fradragsberettiget**

Enlige forsørgere modtager også et børnebidrag fra den forælder, som ikke bor sammen med barnet. Den bidragspligtige kan fratække grundbeløbet, der udgør 11.040 kr. af normalbidraget på 12.456 kr. årligt, i sin skattepligtige indkomst. Dermed ydes der også en indirekte støtte til personer med forsørgerpligt over for børn.

**Økonomisk gevinst  
ved beskæftigelse  
kan blive meget  
lille**

De offentlige ydelser til forsørgelse er afhængige af indkomsten og af antallet af personer i husholdningen. Der sker således en aftrapning af ikke blot den offentlige indkomstoverførsel, men også af f.eks. boligsikringen og tilskud til daginstitutionsbetalingen. Det indebærer, at den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse kan blive meget begrænset og endda helt forsvinde.

**Forsørgere har en meget begrænset økonomisk gevinst ved lavtløns job**

I tabellen nedenfor er vist nogle regneeksempler på rådighedsbeløb for udvalgte familietyper på kontanthjælp sammenlignet med rådighedsbeløbet for lavtlønnede i beskæftigelse. Antagelserne vedrørende udgifter til husleje, daginstitutioner, fagforeningskontingent og efterlønsbidrag fremgår af anmærkningerne til tabellen. Eksemplerne illustrerer, at den økonomiske gevinst for enlige forsørgere og ægtepar med børn ved at få et lavtlønnet job er meget beskedent. Derimod får barnløse ægtepar og enlige, der kommer i beskæftigelse, typisk forøget deres rådighedsbeløb med henholdsvis 60 pct. og knap 50 pct.

**Kontanthjælpsloftet påvirker stort set kun ægtepar**

Kontanthjælpsloftet, der indebærer en nedsættelse af de samlede ydelser, når man har modtaget kontanthjælp i mere end seks måneder, betyder hovedsageligt en nedsættelse af rådighedsbeløbet for ægtepar, jf. tabel II.13.

*Tabel II.13 Rådighedsbeløb<sup>a)</sup> for kontanthjælpsmodtagere, pr. måned*

	<b>Starthjælp</b>	<b>Kontant- hjælp første 6 mdr.</b>	<b>Kontant- hjælp over 6. mdr.</b>	<b>Lønmod- tager(e) 100 kr./time<sup>b)</sup></b>
	----- Kr. -----			
Enlig uden børn	2.396	4.300	4.251	6.333
Enlig med 1 barn	5.633	7.913	7.903	8.230
Enlig med 2 børn	8.812	10.574	10.524	10.926
Ægtepar uden børn	3.960	8.928	7.554	14.236
Ægtepar med 1 barn	7.073	11.143	10.042	12.450
Ægtepar med 2 børn	8.779	12.262	10.738	12.858

a) Rådighedsbeløbet er efter skat, boligudgifter, boligsikring, daginstitutionsbetaling, tilskud til daginstitutionsbetaling, a-kasse, arbejdsløshedsforsikring og efterlønsbidrag. Der indbetales ikke til arbejdsmarkedspensioner.

b) For ægtepar antages, at begge er i beskæftigelse.

Anm.: Forudsætninger for beregninger af rådighedsbeløb: Børnene er 1 år og 5 år. Vuggestuetakst: 2.509 kr. Børnehavetakst: 1.694 kr. Husleje: Enlig u. børn: 3.035 kr. Enlige m. børn: 4.510 kr. Gift u. børn: 3.980 kr. Gift m. børn: 4.770 kr. Øvrige boligudgifter: Enlig u. børn: 640 kr. Enlige m. børn: 905 kr. Gift u. børn: 890 kr. Gift m. børn: 991 kr. Fagforening: 555 kr., A-kasse 267 kr. og efterlønsbidrag: 267 kr. Alle beløb er pr. mdr.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2006).

## Tiltag til varigt at komme ud fattigdom

### **Økonomiske incitamenter virker ikke på alle**

Offentlig forsørgelse kan bidrage til at nedbringe omfanget af fattigdom, men på samme tid kan mere lempelige regler og højere kompensationsgrad begrænse incitamenterne til at søge arbejde og få en stabil kontakt til arbejdsmarkedet. Incitamenterne til at søge arbejde virker imidlertid kun på personer, der har mulighed for at komme i beskæftigelse. Nogle af de fattige kan have så ringe kvalifikationer eller så dårligt helbred, at økonomiske incitamenter ikke har betydning for deres chancer på arbejdsmarkedet. En ændring af ydelserne for personer, hvis beskæftigelseschancer ikke påvirkes af økonomiske incitamenter, vil derfor alene betyde en nedgang i deres indkomst, og for nogle grupper betyder det, at de kommer ned under fattigdomsgrænsen.

### **Stramme regler og lave ydelser kan forværre andre problemer**

Virkningen af stramning af reglerne for og størrelsen af indkomstoverførslerne kan endda forøge problemerne for f.eks. psykisk syge. De økonomiske vilkår for at deltage i "normale aktiviteter" forringes, og de berørte forarmes yderligere. Den lave introduktionsydelse til flygtninge har også en række negative effekter, især for de syge og de mest traumatiserede, som der er mange af i flygtningegruppen, jf. Blauenfeldt mfl. (2006). Denne gruppe har i starten af deres ophold i Danmark kun ringe mulighed for at forbedre deres økonomiske situation gennem job og havner derfor ofte i længerevarende fattigdom. De fleste af de negative fattigdomsvirkninger risikerer at blive deciderede barrierer for selvforsørgelse og gøre modtagerne passive samt socialt isolerede.

### **Incitamentsvirkninger af tiltag**

I det følgende diskuteres de økonomiske incitamenter som følge af starthjælp og introduktionsydelsen samt kontanthjælpsloftet og de nedsatte ydelser til unge. Dernæst følger en diskussion af virkningen af løntilskud, indslusningsløn og beskæftigelsestilskud.

### **Den lavere ydelse får næppe flygtninge i arbejde**

Formålet med starthjælpen og introduktionsydelsen er at øge de økonomiske incitamenter for indvandrere, flygtninge og hjemvendte danskere til at finde beskæftigelse. Integrationsministeriet (2005) finder, at indførelsen af introduktionsydelsen har øget selvforsørgelsen for de berørte. Analy-

sen er foretaget som en simpel sammenligning af selvforsørgelsesgraden for personer, der har modtaget introduktionsydelsen på den lave sats (de, der fik opholdstilladelse efter 1. juli 2001) og personer, der har modtaget introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau (de, der fik opholdstilladelse før 1. juli 2001). I undersøgelsen er der således ikke taget højde for, at sammensætningen af de to grupper er forskellig. I sådanne undersøgelser bør der selvfølgelig tages højde for forskelle i køn, opholdsgrundlag, nationalitet, uddannelse og alder, især fordi en simpel inspektion af data umiddelbart afslører store forskelle. Hvis der endvidere er konjunktoreffekter, som påvirker den ene gruppe anderledes end den anden, bevirker dette yderligere skævvridning af resultatet. Endelig sættes der i analysen lighedstegn mellem beskæftigelse og selvforsørgelse, hvilket der ikke er belæg for, i særdeleshed for en svag gruppe som flygtningene udgør i forhold til arbejdsmarkedet, hvor vi ved, at der traditionelt er langt færre af de selvforsørgende, som faktisk er i beskæftigelse. Resultaterne i Integrationsministeriets analyse giver således ikke belæg for at konkludere, at ydelsesreduktionen er en succes.

**Tvivlsomt om loftet har betydet, at flere fandt beskæftigelse**

En undersøgelse af virkningen af kontanthjælpsloftet, der træder i kraft efter seks måneder på kontanthjælp, viser, at loftet ikke i løbet af undersøgelsesperioden har fået flere kontanthjælpsmodtagere i arbejde, forstået således, at der ikke er kommet flere i arbejde blandt dem, som er berørt af loftet, end blandt dem, som ikke er berørt af loftet, jf. Graversen og Tinggaard (2005). Loftet har heller ikke fået flere kontanthjælpsmodtagere til at ønske eller søge et arbejde. Derimod har det, blandt dem som søger arbejde, givet anledning til en øget søgeaktivitet, som måske på længere sigt vil kunne give sig udslag i en forøget afgangsrate fra ledighed, om end den ikke har manifesteret sig i analyseperioden. En nyere undersøgelse af virkningen af loftet påviser heller ikke en statistisk signifikant virkning på beskæftigelsen for kontanthjælpsmodtagere, jf. Graversen (2006).

### **Lavere ydelser til unge får dem til at påbegynde en uddannelse**

Personer under 25 år, som er uden arbejde, får en lavere ydelse end personer over 25 år. Der gælder både personer, der modtager kontanthjælp, og personer under 25 år, der har modtaget arbejdsløshedsdagpenge i mere end et halvt år. Unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der har været ledige mere end et halvt år, får halveret deres dagpenge og kan kun fortsætte med at modtage dagpenge, hvis de påbegynder en uddannelse. En undersøgelse af Jensen mfl. (2003b) af virkningen af at halvere dagpengene efter et halvt års ledighed for denne gruppe (ungeindsatsen) viser, at unge i første omgang påbegynder en uddannelse, men derimod har det tilsyneladende ikke øget overgangen til beskæftigelse for denne gruppe.

### **Forskel på løntilskud og skattefradrag**

I det følgende diskuteres virkningen af løntilskud og beskæftigelsesfradrag. Løntilskud er almindeligvis en tidsbegrænset ydelse, der ikke er behovsbestemt. Det gives normalt til aflønning af den enkelte. For at være berettiget skal man have en forudgående periode med ledighed (eller på kontanthjælp). Beskæftigelsesfradrag er almindeligvis ikke tidsbegrænset, men kan være betinget af, at personen eller familien har en lav indkomst.

### **Forskellige former for løntilskud**

I Danmark er der en række muligheder for at yde løntilskud. Der kan ydes løntilskud for en periode til ansættelse af forsikrede ledige og ledige kontanthjælpsmodtagere. Der er også mulighed for at yde permanente løntilskud til personer med nedsat arbejdsevne i form af kommunal støtte til personer i flexjob. Hensigten med at yde et løntilskud for en periode er, at ledige, efter at løntilskuddet er ophørt, har lettere ved at opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Formålet med at yde løntilskud til personer med nedsat arbejdsevne er at fastholde dem på arbejdsmarkedet.

### **Løntilskud til ledige øger deres beskæftigelses-chancer**

Undersøgelser af løntilskud til ledige forsikrede viser, at det øger deres chancer for at finde ordinær beskæftigelse, jf. Jespersen mfl. (2004). Tilsvarende viser undersøgelser, at løntilskud til ledige kontanthjælpsmodtagere øger deres chancer for at finde ordinær beskæftigelse, jf. Bolvig mfl. (2003) og Graversen (2004). Undersøgelsen i Bolvig mfl. viser yderligere, at effekten øges, hvis tilbuddet om deltagelse i et beskæftigelsesprogram gives forholdsvis tidligt i



ledighedsforløbet.<sup>21</sup> Graversen (2004) finder, at der er den største effekt, når de ledige kontanthjælpsmodtagere kommer i privat jobtræning. Det kan dog skyldes, at det er kontanthjælpsmodtagere med de bedste kvalifikationer, der får et tilbud om privat jobtræning.

### **Høje startlønninger hindrer personer med ringe kvalifikationer i at få beskæftigelse**

Der findes ikke en generel mindsteløn på det danske arbejdsmarked. I stedet har nogle overenskomstområder mindste- og minimallønsaftaler. Disse bliver dog sjældent brugt. Der er således knap 18 pct. af ansatte inden for DA-området, som er ansat på en virksomhed med en startløn omkring mindstebetalingen, jf. Velfærdskommissionen (2005). De relativt høje startlønninger i Danmark indebærer, at personer med begrænsede kvalifikationer har vanskeligt ved at få ansættelse på almindelige vilkår. Da startlønningerne for de fleste ligger over mindstesatserne, er der mulighed for inden for overenskomsternes rammer at få flere i beskæftigelse, hvis virksomhederne i højere grad udnytter mulighederne for at give startlønninger tættere på mindstesatserne.

### **Høj lønmobilitet**

Personer, der starter med en lav løn, vil dog ikke blive fastholdt i et lavlønsjob. Det skyldes, at lønmobiliteten på det danske arbejdsmarked er relativt høj, og derfor vil en person, der starter med en lav løn, relativt hurtigt kunne få en højere løn, jf. Velfærdskommissionen (2005). Det skyldes bl.a., at personerne opnår erhvervs erfaring og uddanner sig og dermed bliver mere kvalificerede.

### **Beskæftigelses- fradrag øger arbejdsudbuddet for de laveste indkomster**

I Danmark ydes et generelt beskæftigelsesfradrag til alle beskæftigede. Fradraget er beregnet som 1 pct. af arbejdsindkomsten, dog med et loft over den samlede størrelse. Det betyder, at det vejer tungest for de laveste indkomster. Et sådant fradrag øger gevinsten ved arbejde, og en forøgelse af fradraget vil kunne øge beskæftigelsen for kontanthjælpsmodtagere. Et fradrag, der ydes til alle beskæftigede, betyder, at en lille stigning i satsen vil indebære et relativt stort provenutab, der skal finansieres af andre skatter. Alternativt kan et beskæftigelsesfradrag målrettes mod de

21) Virkningen af oplæringskurser er også undersøgt. Her finder de, at disse resulterer i en fastholdelse i kontanthjælpssystemet.

laveste indkomster. Den lille lønspredning i Danmark betyder imidlertid, at aftrapningen af fradraget ved stigende indkomster vil indebære, at mange med relativt lave indkomster vil få høje marginalsatter, hvis de øger deres arbejdsudbud.

**Beskæftigelsesfradrag til personer med størst incitamentsproblemer**

Et beskæftigelsesfradrag kan dog målrettes yderligere ved, at det kun ydes til personer med lave indkomster, hvor de økonomiske incitamentsproblemer er størst, og hvor arbejdsudbuddet påvirkes mest ved en øget indtjening. Enlige kontanthjælpsmodtagere med børn har, som det fremgik ovenfor, en meget lille gevinst ved at komme i beskæftigelse til en lav løn.

**Beskæftigelsesfradrag i USA og UK**

I USA og Storbritannien ydes et beskæftigelsesfradrag i form af et målrettet beskæftigelsestilskud til personer med lave indkomster. Tilskuddet er betinget af en lav indkomst og aftrappes i takt med, at indkomsten stiger.

**Beskæftigelsestilskud i Storbritannien**

I Storbritannien kaldes ydelsen The Working Families Tax Credit (WFTC). Den blev indført i 1999. For at modtage ydelsen skal tre kriterier være opfyldt. Det første kriterium er et beskæftigelseskrav, som f.eks. indebærer, at enlige mødre skal være beskæftiget minimum 16 timer om ugen. Det næste kriterium er, at familien skal have skolesøgende eller mindre børn. Det tredje kriterium indebærer, at familiens nettoindkomst er under et fastlagt niveau. Beløbet, der udbetales, er afhængigt af antallet af børn. Den berettigede får den højeste støtte ved en beskæftigelse på 16 timer om ugen. Ved længere arbejdstid og dermed forøget indkomst nedsættes tilskuddet med 0,7 pct., når indkomsten stiger 1 pct.

**Beskæftigelsestilskud i USA**

I USA hedder det tilsvarende system EITC (Earned Income Tax Credit) og blev i sin nuværende form indført i 1996.<sup>22</sup> Der er også her krav om forsørgelse af børn, en indkomst fra beskæftigelse og indkomst, der ligger under et fastlagt minimum. Tilskuddet stiger med 0,4 pct., når indkomsten stiger med 1 pct. indtil et maksimumbeløb, hvorefter til-

22) Der har været beskæftigelsesfradrag i forskellige udformninger siden starten af 1970'erne.

skuddet for f.eks. familier med to eller flere børn nedtrappes med ca. 0,2 pct., når indkomsten stiger med 1 pct.

### **Begge ordninger tilskynder til at tage et lavlønsjob**

Begge landes ordninger er indrettet, så der er betydelige økonomiske incitament for enlige forsørgere til at få beskæftigelse i et lavtlønsjob, men den relativt hurtige aftrapning af tilskuddet ved øget indkomst indebærer, at den økonomiske tilskyndelse til at øge indkomsten ved f.eks. at øge arbejdstiden er meget begrænset. I Danmark er tilskyndelsen, som nævnt, også meget begrænset for enlige forsørgere til at finde beskæftigelse i et lavtlønsjob. Et beskæftigelsestilskud, der ikke aftrappes ved stigende indkomst, vil ikke have de negative effekter på udvidelse af arbejdstiden.

### **Enlige mødres arbejdsudbud påvirkes relativt meget af ændret indkomst**

Virkningen på arbejdsomfanget af beskæftigelsestilskud afhænger af, hvor meget f.eks. modtagere af overførselsindkomster reagerer på ændringer i indkomsten efter skat. Undersøgelser på svenske data viser, at enlige mødres arbejdsudbud er ret følsomt over for ændringer i indkomsten, jf. Flood mfl. (2003).

### **Norge har en national plan for bekæmpelse af fattigdom**

I Norge har man en officiel plan for bekæmpelse af fattigdom, jf. Socialdepartementet (2002). Hovedstrategien i den norske bekæmpelse af fattigdomsproblemet er at få flere i arbejde. Der er også en målsætning om, at ingen skal leve i fattigdom i længere tid, hvilket skal sikres gennem en bedre målretning af velfærdsordningerne og tiltag, der skal sikre social inklusion.

### **Den norske plan minder om velfærdspolitikken i Danmark**

De tiltag, som i Norge betegnes en målrettet indsats mod fattigdom, minder på en lang række områder om den generelle velfærdspolitik, der føres i Danmark, uden at den betegnes som en målrettet indsats mod fattigdom. Den generelle velfærdspolitik bidrager i vid udstrækning til at begrænse fattigdommen i Danmark. En række af de norske tiltag, der skal få flere i arbejde, kender vi således også i Danmark. Eksempelvis blev regler om, at unge under 25 år skal i arbejde eller i uddannelse, hvis de skal have støtte, indført i 1990'erne, og særlige introduktionsforløb og -ydelser for indvandrere er også politiktiltag, der er indført i Danmark.

## **National handlingsplan**

Danmark har også en national handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og socialudstødelse, jf. Socialministeriet (2001). De vigtigste faktorer i den danske indsats mod fattigdom og social udstødelse findes i socialpolitikken, men også arbejdsmarkeds-, sundheds-, undervisnings- samt by- og boligpolitikken har en væsentlig betydning. Videre medvirker skattepolitikken til en omfordeling af indkomster og dermed til bekæmpelse af fattigdom. Det er således velfærdspolitikken generelt, der kan betragtes som et led i bekæmpelsen af fattigdom.

## **Regeringens handlingsplan for de svageste grupper**

Regeringen har i august 2006 udsendt et handlingsprogram for de svageste grupper: "Det fælles ansvar II". De svageste grupper omfatter hjemløse, prostituerede, stofmisbrugere og de mest udsatte blandt sindslidende og alkoholmisbrugere. Det indeholder en række initiativer. Blandt disse initiativer er også nogle, der skal gøre det nemmere at få adgang til arbejdsmarkedet. Hensigten er, at der skal være flere indgange til arbejdsmarkedet.

## **Virksomhedscentre for dem på kanten af arbejdsmarkedet**

Der skal oprettes virksomhedscentre for personer på kanten af arbejdsmarkedet på offentlige og private virksomheder. De skal løse almindelige opgaver på normale arbejdspladser. Som udgangspunkt tænkes primært på større virksomheder, hvor deltagerne kan løse forskellige praktiske opgaver. Centrene skal finansieres af det offentlige.

## **Partnerskaber mellem frivillige organisationer og kommunerne**

Der skal også oprettes partnerskaber mellem lokale interessenter og kommunen. Det er tanken, at det skal ske i form af samarbejde med frivillige organisationer eller andre. Kommunerne tilbyder støtte til socialt udsatte med de særlige støtteordninger, der findes i partnerskabet. Det kan f.eks. være i form af mentorordninger, vikarordninger, særlige personlige støtteordninger eller iværksætterordninger.

## **Forbedrede forudsætninger for samarbejde med udsatte kollegaer**

Medarbejderne i virksomheder skal også rustes bedre til at arbejde sammen med socialt udsatte. Det kan f.eks. være i form af undervisning af medarbejderne, der skal have socialt udsatte kolleger.

## **Efteruddannelse af socialt udsatte**

Endeligt skal der iværksættes efteruddannelsesprojekter for socialt udsatte mennesker med en uddannelse inden for et

bestemt fagområde, sådan at de i sidste ende kan komme i arbejde inden for deres fagområde.

### **500 mio. kr. fra statspuljen**

I forbindelse med dette års aftale om finansloven er det aftalt, at 500 mio. kr. fra satspuljen skal anvendes til gennemførelse af handlingsprogrammet: "Det fælles ansvar II".

### **Opsummering**

Tilknytningen til arbejdsmarkedet er helt central for at undgå, at personer ender i fattigdom. Fundamentet til at sikre en stabil beskæftigelse starter allerede i barndommen og ungdommen. Det skabes ved at give børn og unge de kundskabsmæssige forudsætninger for at gennemføre en erhvervskompetencegivne uddannelse. Kontanthjælpen skal sikre personer, der ikke har mulighed for anden forsørgelse, en indkomst. Offentlige overførsler kan begrænse de økonomiske incitamenter til at finde beskæftigelse, men nogle påvirkes ikke nævneværdigt af økonomiske incitamenter, da de har for dårlige kvalifikationer eller er for syge til at finde beskæftigelse. En nedsættelse af ydelsen vil derfor alene begrænse deres indkomst. Det kan for nogle grupper forbedre deres chance for at finde beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, at de ansættes med et tidsbegrænset løntilskud eller får et beskæftigelsesfradrag.

## **II.8 Livsindkomster og uddannelse**

### **Uddannelse forebygger fattigdom**

De empiriske undersøgelser af udbredelsen af fattigdom viser, at personer med en kompetencegivende uddannelse har langt mindre risiko for at blive fattig. Den disponible indkomst er højere for personer med en uddannelse, og risikoen for at blive ledig er lavere. Samtidig viser en række undersøgelser, at risikoen for at komme på førtidspension er væsentligt lavere for personer med en uddannelse. Formålet med dette afsnit er at undersøge de økonomiske effekter af uddannelsesvalget.

### **Privatøkonomiske effekter af valg af uddannelse**

Valget af retning og længde af uddannelse er afgørende for job- og indtjeningsmulighederne for unge, der forlader grundskolen. Indtjeningsmulighederne varierer betydeligt mellem uddannelser inden for samme område, og generelt er indkomsten højere, jo længere uddannelsen er. Som

eksempel kan nævnes, at en læge typisk tjener mere end en sygeplejerske, der igen tjener mere end en social- og sundhedshjælper.

### **Samfunds- økonomiske effekter opgjort tidligere**

Uddannelse har samfundsøkonomiske effekter via sin indvirkning på arbejdsproduktiviteten, beskæftigelsesgraden og indkomstfordelingen. En høj produktivitet resulterer i høje indkomster, som er grundlaget for finansieringen af velfærdssamfundet. Samtidig skal satsningen på gratis uddannelse sikre alle en mulighed for at gennemføre en uddannelse, hvilket medvirker til at holde lønspredningen på et lavt niveau i internationale sammenligninger. De samfundsøkonomiske effekter af uddannelse er behandlet i en tidligere rapport, jf. Det Økonomiske Råd (2003).

### **Økonomiske og ikke-økonomiske grunde til valg af uddannelse**

Dette afsnit undersøger det privatøkonomiske afkast for en række uddannelser, og formålet er at give et overblik over de økonomiske konsekvenser af at vælge en uddannelse. Samtidig skal det understreges, at uddannelse og dermed efterfølgende job også vælges ud fra andre forhold som indhold af uddannelse og job, sikkerhed for beskæftigelse, udfordringer mv.

### **Jobsikkerhed, geografisk mobilitet**

Sikkerheden for beskæftigelse kan betyde, at uddannelser med gode muligheder for at få job, eksempelvis som sygeplejerske, kan blive foretrukket frem for uddannelser med en gennemsnitlig højere, men mere usikker indkomst, jf. Christiansen mfl. (2006).

### **Evner og uddannelse svære at adskille**

I beregningerne er det den samlede livsindkomst, som er opgjort, og det er ikke forsøgt at udskille effekten af uddannelse og effekten af eventuelle forskelle i evner. Hvis en type af uddannelser tiltrækker de bedst kvalificerede, eller adgangen til uddannelsen er reguleret, så kun personer med betydelige evner kan starte på uddannelsen, kan det give et skævt billede af effekten af selve uddannelsen.

### **Gevinst ved uddannelse afvejes mod omkostninger**

Før uddannelsen vælges, er det værd at overveje, hvor meget eksempelvis en lang uddannelse giver i indkomst sammenlignet med en kort uddannelse sat i forhold til eventuelle udgifter ved uddannelsen. Selvom en smed gennemførte en uddannelse som teknikumingeniør, er det

ikke sikkert, at han ville opleve et indkomstspring svarende til udgifterne, inklusive år med manglende indkomst ved at tage uddannelsen.

**Opdelt efter uddannelse**

Personerne er opdelt efter deres højeste fuldførte eller igangværende uddannelse, uanset hvilken stilling de har. Det betyder, at en smed, der arbejder som buschauffør eller redder, medregnes under gruppen "smed". Årsagen er, at uddannelsen ofte kan betragtes som en indgang til en anden stilling. Det gælder især for uddannelser som HA, HD og ingeniøruddannelser. Ufaglærte er inddelt efter branche eller a-kasse.

**Privat afkast målt ved disponibel indkomst**

Det private afkast af uddannelse kan opdeles i et økonomisk udbytte og et ikke-økonomisk udbytte af uddannelse og job. Vi måler det privatøkonomiske afkast af en uddannelse ved det økonomiske afkast i form af den disponible indkomst, men erkender, at indholdet i både uddannelse og job også kan være centrale for valget. De subjektive værdier er sværere at måle, og vi forsøger ikke at beregne en værdi herfor.

**Disponibel indkomst uden kapitalindkomst**

Den disponible indkomst er beregnet på baggrund af den personlige indkomst fratrukket indkomstskat. Kapitalindkomst indgår ikke i indkomsten, da kapitalindkomst i princippet er et resultat af forskydninger over tid i forbruget i forhold til indkomsten, jf. boks II.5. Udgifter ved at forbruge, inden indkomsten er tjent ind, eller indtægten fra at spare op før tidspunktet for forbrug er irrelevante i denne opgørelse her.

**Familie- og boligforhold uden betydning for livsindkomst**

Offentlige overførsler som følge af familie- eller boligforhold, eksempelvis børnefamilieydelse eller boligsikring, er ikke medtaget i beregningerne. Det skyldes, at offentlige overførsler som følge af familie- og boligforhold antages at være uden betydning for valget af uddannelse.

Beregningerne af den disponible livsindkomst er baseret på registerdata for en stikprøve på 10 pct. af den danske befolkning for årene 1988 til 2004. Livsindkomsten er beregnet på baggrund af indkomstoplysninger for personer i alderen 18 til 66 år. Livsindkomsterne er beregnet for 1988, 1995, 2000 og 2004.

Den disponible indkomst er beregnet ud fra den personlige indkomst og pensionsindbetalinger. Kapitalindkomst er i princippet et resultat af, at forbruget i et år ikke svarer til indkomsten i det samme år, hvorfor den ikke kan betragtes som et afkast af uddannelse.

Den disponible indkomst er beregnet som summen af den personlige indkomst og skattefrie indkomsterstøttende ydelser fratrukket den beregnede skat af den personlige indkomst. For at tage højde for at pensionsindbetalinger ikke indgår i den personlige indkomst, beregnes der en værdi for pensionsindbetalingerne. Det gøres ved at inkludere private indbetalinger og arbejdsgiverorganiserede indbetalinger til pension fratrukket en anslået indkomstskat af pensionsindbetalinger.

På indbetalingstidspunktet er det ikke muligt at vide, med hvilken effektiv skattesats pensionsindbetalinger vil blive beskattet. Endvidere er afkastet af pensionsindestående lempeligere beskattet end almindelig indkomst. Desuden beskattes ratepensioner og pensioner med løbende udbetalinger som personlig indkomst ved udbetaling, mens kapitalpensioner beskattes med en sats på 40 pct. Den sammensatte beskatningsprocent kan derfor ikke beregnes på forhånd, hvorfor vi har valgt at anvende den laveste indkomstskattesats uanset pensionsordning. Udbetalinger af ratepensioner og løbende pensioner fra pensionskasser, forsikringsselskaber og pengeinstitutter for personer på 60-66 år er fratrukket den personlige indkomst. Værdien af tjenestemandspensioner og lignende er ikke indregnet i optjeningsåret, da vi ikke har oplysninger om tjenstemandsansættelser.

Da vi anvender den personlige indkomst som udgangspunkt, er offentlige indkomsterstøttende overførsler medtaget i indkomstbegrebet. De indkomsterstøttende offentlige overførsler er medtaget, fordi nogle uddannelser indebærer en større usikkerhed i beskæftigelsen, og fordi en del af uddannelsesgruppen er på offentlige overførsler som arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp i nogle perioder.

Personerne er opdelt efter højst fuldførte eller igangværende uddannelse. Hvis de ikke har eller er i gang med en erhvervsfaglig uddannelse eller videregående uddannelse, er de inddelt efter a-kasse eller branchetilknytning. Den gennemsnitlige disponible indkomst i de respektive år for de forskellige aldersgrupper er efterfølgende opregnet til en livsindkomst for uddannelsesgruppen.



**Ej korrigeret for omfanget af arbejdstid**

Det har ikke været muligt at korrigere for arbejdstidens længde, da der ikke foreligger oplysninger om arbejdstid for store grupper på arbejdsmarkedet. Nogle arbejder frivilligt eller ufrivilligt mindre end 37 timer om ugen, hvilket ofte har konsekvenser for indkomsten, mens det i andre job forventes, at der ydes en arbejdsindsats ud over den normale arbejdstid. Det gælder ofte i job med eksempelvis ledelsesopgaver. Konsekvensen er, at uddannelser, hvor mange arbejder på deltid, vil vise en lavere indkomst end uddannelser, hvor mange arbejder på fuld tid eller mere. Dette er ikke nødvendigvis en direkte følge af uddannelsen, men kan være resultat af et valg eller en konsekvens af udbudet af job.

**Ledighed kompenseres af overførsler**

Ufaglærte er oftere ledige end personer med en erhvervsfaglig uddannelse eller med en videregående uddannelse, men da overførsler fra det offentlige delvist kompenserer for manglende arbejdsindkomst, påvirker ledighed og sygdom kun i mindre grad livsindkomsten.

**Indkomst skal ses over et livsforløb**

Indkomsten skal analyseres over et helt livsforløb for at kunne give et klart billede af livsindkomsten og dermed forbrugsmulighederne. Formålet med dette afsnit er at belyse det private afkast af en uddannelse over et livsforløb, hvor der tages højde for, at nogle uddannelser er langvarige, mens ufaglærte hurtigere kan få en arbejdsindkomst. Indkomsten under uddannelse indgår i beregningerne, hvorfor indkomsten for personer med en lang videregående uddannelse er lav i studieårene, mens den er høj i aldersgruppen over 50 år.

**Diskontering af fremtidig indkomst**

Indkomst i fremtiden giver ikke den samme forbrugsmulighed som indkomst i år. Derfor bør fremtidig indkomst korrigeres for hvert år, den er udskudt i forhold til opgørelsestidspunktet. I praksis betyder det, at indkomst, mens personerne er unge, har større betydning end indkomst lige før pensionering.

**Realindkomsten stiger**

Til gengæld stiger realindkomsten stort set hvert år, hvorfor indkomsten om 10 år for personer med en given uddannelse vil give større muligheder for forbrug end indkomsten i dag.

### Diskontering opvejes af vækst i realindkomst

Det antages, at diskonteringen og væksten i realindkomsten har samme størrelse, hvorfor vi vælger at beregne livsindkomsten ved at addere indkomst for alle aldersgrupper uden korrektion for hverken diskontering eller realvækst.

### Simpelt gennemsnit for aldersgrupper

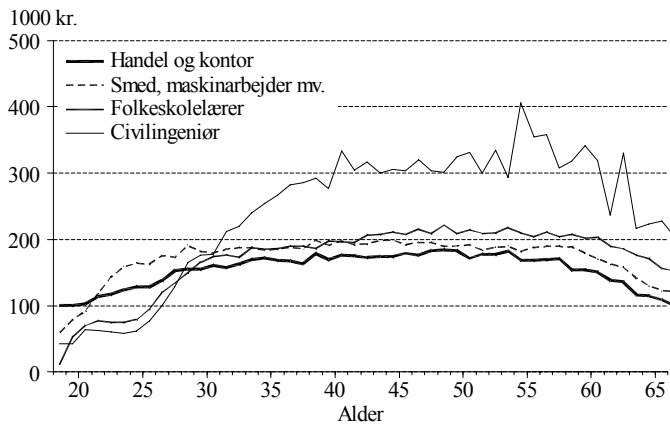
For store uddannelsesgrupper er det muligt at anvende gennemsnitlige lønninger for hvert år, men de beregnede gennemsnit for enkelte år vil være mere volatile end gennemsnittet for femårs aldersgrupper, jf. figur II.27.

### Forskelle i faktiske livsindkomster

### Indkomstprofiler varierer efter uddannelser

Ufaglærte kan have en betydelig arbejdsindkomst allerede fra de første år på arbejdsmarkedet, mens personer med en langvarig uddannelse typisk har en lavere indkomst i studietiden end ufaglærte på samme alder, selv når lønarbejde er regnet med.

Figur II.27 Gennemsnitlige disponible årsindkomster for fire udvalgte uddannelsesgrupper, 2004



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### Unge HK'ere har højere indkomst end unge under uddannelse

De unge ufaglærte i job inden for handel og kontor har en højere indkomst end lærerstuderende og ingeniørstuderende. Til gengæld har ældre ingeniører en højere disponibel indkomst end de andre uddannelsesgrupper. Det fremgår, at smedene og lærerne ligger tæt ved hinanden rent

indkomstmæssigt, hvor smedene har højst årsindkomst indtil ca. 40-års alderen.

### **Indkomsten fra 40 til 66 år er central for livsindkomsten**

Grupperne med de højeste indkomster adskiller sig især fra de øvrige uddannelsesgrupper i alderen 40-66 år. Her ligger indkomsterne på et højere niveau, idet karrieren for nogle af personerne afspejles i indkomsten. Det er bemærkelsesværdigt, at det også gælder for alderen 60-66 år, hvor især læger og økonomer samt civilingeniører fortsat har høje disponible indkomster.

### **Livsindkomster beregnet for 1988, 1995, 2000 og 2004**

Der er beregnet livsindkomster for årene 1988, 1995, 2000 og 2004, hvor 2004 er det seneste år med oplysninger om indkomster. Da der ikke i de tidligere analyser af livsindkomster har været store ændringer i hverken de absolutte eller relative årsindkomster, vil en analyse af disse fire udvalgte år give et dækkende billede af den relative indkomstudvikling for forskellige uddannelsesgrupper i Danmark.

### **Smede er sat til indeks 100**

Det er valgt at vise resultaterne ved brug af indeks, hvor livsindkomsten for en faglært smed er sat til indeks = 100. Smeden er valgt, fordi mange har denne uddannelse, som i analysen også dækker en række andre uddannelser inden for jern og metal.

### **Høj livsindkomst skyldes ikke alene lang uddannelse ...**

Analysen viser, at læger, jurister, økonomer og civilingeniører har de højeste livsindkomster, mens kandidater inden for naturvidenskab, sprog, humaniora mv. har en noget lavere livsindkomst, jf. tabel II.14. Det betyder, at det ikke alene er længden af uddannelserne, men også retningen der er afgørende for livsindkomstens størrelse. Tilsvarende er der store forskelle i livsindkomsterne blandt personer med en erhvervsfaglig uddannelse.

### **... men det kan hjælpe**

Civilingeniører har dog gennemsnitligt en højere løn end teknikumingeniører, og økonomer med en lang videregående uddannelse har i gennemsnit en højere løn end personer med en HA eller HD eksamen. Personerne med en længere uddannelse får således generelt den højeste livsindkomst givet uddannelsesretningen.

Tabel II.14 Livsindkomster for personer opdelt efter uddannelse

	1988 <sup>a)</sup>	1995	2000	2004
Ikke erhvervskompetencegivende udd.	----- Smed = 100 -----			
Bygge og anlæg	89	88	88	91
Handel og kontor	84	85	89	93
Kvindelig arbejder	74	74	74	78
Metal arbejder	94	95	94	97
Nærings- og nydelsesmiddel	96	91	91	96
Offentlig ansat	81	79	81	84
Specialarbejder	90	89	91	95
Erhvervsfaglig uddannelse				
Bankassistenter	107	109	110	114
Butik	87	88	88	88
Kontor	88	90	91	92
Elektriker	104	103	105	105
Murer	95	92	96	95
Bygge og anlæg i øvrigt	97	94	95	95
Mekaniker	99	100	98	99
<b>Smed</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Kort eller mellemlang videregående udd.				
Erhvervsprog	85	87	88	86
Politibetjent	118	116	115	115
Tekniker	99	100	101	102
HA/HD	142	145	149	144
Pædagog	82	85	85	86
Folkeskolelærer	100	98	97	100
Sygeplejerske	86	91	93	94
Teknikumingeniør	129	128	132	128
Lang videregående uddannelse				
Civilingeniør	145	146	144	140
Sprog og litteraturvidenskab	95	103	103	102
Humaniora – øvrige	102	102	96	93
Jurist	138	140	148	148
Læge	157	156	153	162
Naturvidenskab	119	121	117	117
Økonom	148	151	172	159

a) Arbejdsgiverorganiserede indbetalinger til ratepension eller pensioner med løbende udbetalinger indgår ikke for 1988.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Uddannelse og job kan være snævert defineret**

Nogle job kræver en særlig uddannelse, mens andre job kræver kvalifikationer, der kan erhverves ad forskellige veje. Lærere og læger er eksempler på uddannelser, der kvalificerer til ganske specielle job, hvor det er en forudsætning at have en specifik uddannelse. Jurister og smede har i højere grad job med andre stillingsbetegnelser end advokat og smed. Visse uddannelser kan således give større mulighed for at finde forskellige typer af job, hvilket giver en større spredning i indkomsterne for personer med den pågældende uddannelse.

**Samme løn til næsten ens uddannelser**

Hvis uddannelserne har fælles basis, og nogle med en type af uddannelse kan erstatte personer med en anden type af uddannelse, hvis der f.eks. er flaskehalse på arbejdsmarkedet, må det forventes, at deres lønninger ligger omtrent på samme niveau. Det gælder for smede og mekanikere.

**Stor stabilitet i relative indkomster**

De relative indkomster er meget stabile, selvom 1988 er et år i en lavkonjunktur, og beskæftigelsen i 2000 og 2004 er ganske høje. Det betyder, at det nuværende system for indkomsterstøttende overførsler modvirker, at grupper på arbejdsmarkedet med høj ledighed oplever en stor indkomstnedgang set i forhold til andre grupper på arbejdsmarkedet.

**Stigende relative indkomster for sygeplejersker og bankassistenter**

Sygeplejersker, bankassistenter og jurister har haft en svagt stigende livsindkomst i perioden sammenlignet med smede. En del af stigningen skyldes formodentlig, at ikke alle pensionsindbetalinger er medregnet i 1988.<sup>23</sup>

**Økonomer har høje og svingende indkomster**

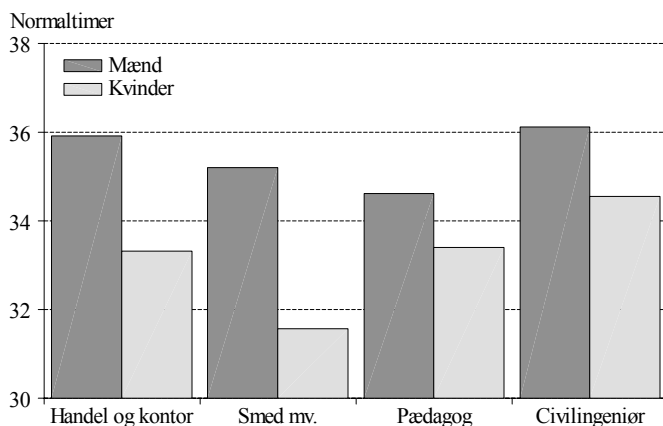
De største udsving i indkomsterne finder vi for økonomer med en lang videregående uddannelse. Den bemærkelsesværdige store stigning i 2000 kan henføres til høje gennemsnitlige indkomster for økonomer over 60 år, men det billede genfinder vi ikke i 2004.

23) Det har ikke været muligt at få oplysninger om indbetalinger til pensionsordninger med løbende udbetalinger for 1988, mens det indgår for de øvrige år.

## Relativt lav livsløn for pædagoger og sygeplejersker

På trods af at sygeplejerskernes og pædagogernes uddannelser er længere end smedenes uddannelse, er indkomsterne for sygeplejersker og pædagoger lavere end for smede og politibetjente. Der er en højere andel af deltidsarbejde blandt pædagoger og sygeplejersker end blandt politibetjente, men dette er næppe hele forklaringen, og mænd arbejder i gennemsnit længere end kvinder, jf. figur II.28.

Figur II.28 Normal arbejdstid i væsentligste beskæftigelse i 1999



Anm.: Normal arbejdstid for handel og kontor er opgjort for ufaglærte.  
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

## To timer mindre om ugen svarer til 5½ pct. løn

Hvis mænd i gennemsnit arbejder to timer mere end kvinder, og kvinder arbejder 35 timer om ugen, svarer det til en reduktion på knap 5½ pct. i lønindkomst. Nogle uddannelsesgrupper, som pædagoger, er domineret af kvinder, hvilket påvirker det gennemsnitlige timetal og dermed det privatøkonomiske afkast af uddannelserne.

## Sammenligning af standardaflønnning

Et alternativ ville være at sammenligne de gennemsnitlige lønninger i henhold til lønstatistikken, hvilket i nogle tilfælde giver et bedre billede af indtjeningsmulighederne for ansættelse på fuld tid.

**Mænd tjener mere end kvinder**

Mænd tjener i gennemsnit mere over et livsforløb end kvinder. Dette resultat svarer til analyser af lønninger og analyser af opdelingen af arbejdsmarkedet, jf. Deding og Wong (2003) og Geerdsen mfl. (2006). Inden for nogle uddannelser er der så få kvinder eller mænd, at det ikke er muligt at beregne en livsindkomst for begge køn.

**Læger tjener mest blandt kvinder**

Den højeste livsindkomst for kvinder findes for læger, økonomer og jurister i nævnte rækkefølge, jf. tabel II.15. Det svarer også til rangordningen for mænd. Forskellen er, at de kvindelige læger tjener 20 pct.point mindre end mændene. Forskellen er endnu større for økonomer og jurister. Der er også betydelige forskelle for faglærte og ufaglærte mænd og kvinder.

**Indkomster mere lige for lærere**

Indkomsterne er mere lige for mandlige og kvindelige grundskolelærere og humanistisk sproglige uddannelser. For grundskolelærere er der måske også tale om relativt homogene stillingskategorier og uddannelser, mens jobmulighederne for personer med uddannelser inden for humaniora er noget bredere.

**Kønsforskelle i indkomster aftaget for nogle uddannelser**

Mænd har for næsten alle uddannelsesgrupper en højere livsindkomst end kvinder. Kønsforskellene i livsindkomsterne synes dog at være blevet lidt mindre for en række uddannelser fra 2000 til 2004. Størrelsen af forskellen kan variere lidt, og for nogle uddannelser er det ikke muligt at beregne livsindkomster for begge køn. Det gælder bl.a. en række faglærte uddannelser, hvor der er få kvinder.

Table II.15 *Kønsopdelte livsindkomster og livsindkomster for lønmodtagere*

	Kvinder	Mænd	Kvindens livsindkomst i forhold til mænds	
	2004		2000	2004
	Smed, mand = 100		Mand = 100	
Ikke erhvervskompetencegivende udd.				
Bygge og anlæg	81	93	85	87
Handel og kontor	89	106	81	84
Kvindelig arbejder	77	\$	\$	\$
Metal arbejder	92	99	91	92
Nærings- og nydelsesmiddel	81	107	77	76
Offentlig ansat	81	95	85	85
Specialarbejder	80	97	81	82
Erhvervsfaglig uddannelse				
Bankassistenter	103	129	79	79
Butik	77	101	73	76
Kontor	87	112	75	78
Elektriker	\$	105	\$	\$
Murer	\$	95	\$	\$
Bygge og anlæg i øvrigt	66	95	\$	70
Mekaniker	\$	99	\$	\$
<b>Smed</b>	84	<b>100</b>	80	84
Kort eller mellemlang videregående udd.				
Erhvervsprog	87	84	100	103
Politibetjent	\$	115	\$	\$
Tekniker	86	107	77	81
HA/HD	116	151	\$	\$
Pædagog	85	90	93	94
Folkeskolelærer	97	104	91	94
Sygeplejerske	93	113	86	83
Teknikumingeniør	103	129	75	80
Lang videregående uddannelse				
Civilingeniør	113	142	83	79
Sprog og litteraturvidenskab	100	106	89	94
Humaniora – øvrige	88	97	89	92
Jurist	123	164	75	75
Læge	150	169	86	89
Naturvidenskab	101	122	77	83
Økonom	131	165	\$	80

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.



### **Færre selvstændige end tidligere**

Befolkningen kan opdeles efter, om de er lønmodtagere eller selvstændige, hvor færre er selvstændige end for 30 år siden. Mange håndværkere, butiksindehavere mv. driver i dag virksomheden som anpartsselskab i stedet for som selvstændigt erhverv. Konsekvensen er, at de udbetaler deres afkast i virksomheden som løn eller overskud af virksomhed. Vi vil dog fortsat opgøre livsindkomster, hvor indtægt fra selvstændigt erhverv indgår, da der stadig er mange selvstændige inden for bl.a. landbrug og butikker, til trods for at ejere af et selskab i højere grad kan bestemme, hvordan de vil have et overskud frigjort. Den anvendte metode kan placere nogle som lønmodtagere, til trods for at de ejer deres egen virksomhed gennem eksempelvis et anpartsselskab.

### **Selvstændige starter ofte som lønmodtagere**

Inden selvstændige starter virksomhed, har de ofte arbejdet som lønmodtagere, ligesom nogle selvstændige ender med at vende tilbage til en stilling som lønmodtagere. Det betyder, at selvstændiges livsindkomst må ses i sammenhæng med indkomsten for lønmodtagere. Vi har derfor valgt at opgøre livsindkomst alene for lønmodtagere, så det er muligt at sammenligne de gennemsnitlige indkomstforskelle mellem lønmodtagere og selvstændige.

### **Selvstændige har lavere indkomst end lønmodtagere**

Opgørelser af de fleste uddannelser viser, at selvstændige for en række uddannelser i gennemsnit har en lavere indkomst end lønmodtagere, jf. tabel II.16. Forskellene er dog begrænsede. Det er dog vigtigt, at de sammenlignede grupper kun adskiller sig med hensyn til selvstændige, da personer uden for beskæftigelse har en lavere indkomst end dem på arbejdsmarkedet.

### **Selvstændige har en lavere pensionsopsparing**

En af de traditionelle forskelle mellem lønmodtagere og selvstændige er, at de selvstændige ikke i samme grad som lønmodtagerne sparer op til pension. De arbejdsgiveradministrerede pensionsopsparinger er blevet udbygget de seneste 15 år, mens de selvstændige ikke er nået op på samme niveau. Dette forklarer dog ikke hele forskellen i indkomst mellem lønmodtagere og selvstændige. Til gengæld har nogle af de selvstændige en pensionsopsparing i deres virksomhed, som de sælger, når de forlader arbejdsmarkedet.

Table II.16 Livsindkomst for selvstændige, lønmodtagere og alle, 2004

	Løn- modtagere	Løn- og selvstændige	Alle ekskl. selvstændige	Alle
	----- Smed, alle = 100 -----			
Ikke erhvervskompetencegivende udd.				
Bygge og anlæg	96	96	91	91
Handel og kontor	97	97	93	93
Kvindelig arbejder	82	82	78	78
Metal arbejder	99	98	96	97
Nærings- og nydelsesmiddel	102	101	96	96
Offentlig ansat	87	87	83	84
Specialarbejder	100	100	95	95
Erhvervsfaglig uddannelse				
Bankassistenter	123	122	114	114
Butik	99	97	88	88
Kontor	102	101	92	92
Elektriker	114	113	106	105
Murer	109	105	96	95
Bygge og anlæg i øvrigt	104	101	96	95
Mekaniker	109	106	100	99
<b>Smed</b>	111	109	101	<b>100</b>
Kort eller mellemlang videregående udd.				
Erhvervsprog	101	99	87	86
Politibetjent	117	116	115	115
Tekniker	114	113	102	102
HA/HD	160	155	147	144
Pædagog	94	93	86	86
Folkeskolelærer	107	106	100	100
Sygeplejerske	103	102	94	94
Teknikumingeniør	146	141	130	128
Lang videregående uddannelser				
Civilingeniør	157	155	141	140
Sprog og litteraturvidenskab	115	113	104	102
Humaniora – øvrige	107	105	93	93
Jurist	159	157	147	148
Læge	171	168	161	162
Naturvidenskab	131	129	118	117
Økonom	172	169	160	159

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

## II.9 Sammenfatning og anbefalinger

### **Velfærdsstaten er et værn mod fattigdom**

Velfærdsstaten har som et af sine formål at bekæmpe fattigdom. De indkomsterstøttende ydelser kan betragtes som en offentlig forsikring imod fattigdom, hvor tildelingen af offentlig overførselsindkomst er betinget af, at husholdningen ikke selv kan tjene en indkomst, der giver mulighed for en acceptabel levestandard. I dette kapitel behandles den økonomiske fattigdom.

### **Fattige har under 50 pct. af medianen af indkomsterne**

I kapitlet er fattige defineret ved at have mindre end halvdel af den midterste indkomst i befolkningen (medianindkomsten), hvor indkomsten inklusive overførsler er målt efter skat. Denne metode adskiller sig i praksis ikke fra den såkaldte budgetmetode. Ved budgetmetoden anvendes udgifter til en kurv af forbrugsvarer og serviceydelser, som justeres i takt med, at niveauet og sammensætningen af det almindelige forbrug ændres over tid. Begge metoder indebærer således, at fattigdomsgrænsen stiger med de generelle indkomster i samfundet. Ved at anvende en fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianindkomsten er det muligt at sammenligne med opgørelser for andre lande. Det anvendte indkomstmål er udlignet inden for husholdningen, og der er korrigeret for forskelle i husholdningsstørrelse. Det beregnede indkomstmål giver dermed et mål for en husholdnings levestandard.

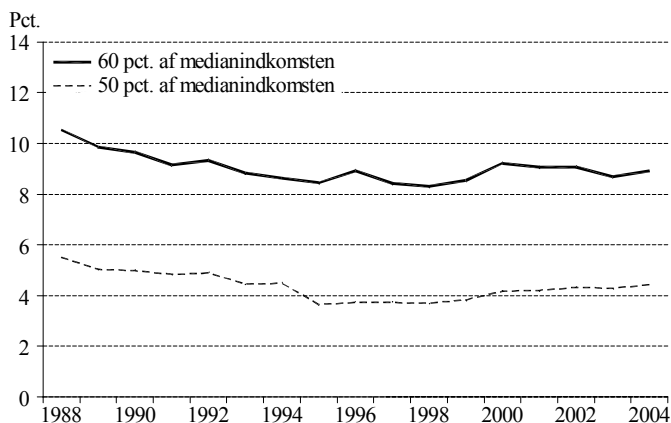
### **Fattiges købekraft steget de seneste 12 år**

Opgjort på denne måde ligger fattigdomsgrænsen for en voksen på godt 75.000 kr. i 2004. Realværdien af fattigdomsgrænsen er steget 17 pct. siden 1992, mens den var omtrent konstant fra 1988 til 1992.

### **Andelen af fattige forholdsvis lav og stabil**

Opgørelsen viser, at andelen af fattige i Danmark er forholdsvis lav, og at andelen har været ret stabil de seneste 10 år. I 2004 var 4,4 pct. af de medtagne personer fattige ved en grænse på 50 pct. af medianindkomsten, mens 8,9 pct. var fattige målt ved en fattigdomsgrænse på 60 pct. af medianindkomsten, jf. figur II.29. Danmark ligger lavt i alle internationale sammenlignelige målinger af fattigdom, uanset hvilke opgørelsesmetoder der anvendes.

Figur II.29 Udbredelsen af fattigdom i Danmark



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

### **165.000 fattige i Danmark**

I 2004 var der 165.000 fattige i Danmark. Fattigdommen findes især blandt følgende grupper: unge, enlige, forsørgere med mange børn, selvstændige, personer uden for arbejdsmarkedet, ufaglærte samt indvandrere. En del af de unge fattige er hjemmeboende, udenlandske udvekslingsstudenter eller praktikanter.

### **Enlige forsørgere**

Enlige forsørgere er oftere fattige end enlige uden børn, men enlige forsørgere med kun et barn synes hurtigt at komme ud af fattigdommen igen. Derimod har enlige med flere børn sværere ved at komme ud af fattigdom.

### **Indvandrere oftere fattige end etniske danskere**

Andelen af fattige er højere blandt indvandrere og deres efterkommere end blandt etniske danskere. Andelen er især høj for indvandrere de første år i Danmark, men samtidig er der stor variation mellem indvandrere fra forskellige oprindelseslande.

### **Psykisk syge rammes dobbelt**

Mange psykisk syge har som konsekvens af deres sygdom vanskeligt ved at opretholde deres beskæftigelse og sociale relationer. Ud af knap 300.000 personer med en diagnosticeret psykisk sygdom i perioden 1977-2004 var 23.000 af dem fattige i 2004. For nogle af personerne synes fattigdomsproblemerne at være størst i årene, lige før diagnosen

stilles. Det gælder i særligt stort omfang for personer, der får stillet diagnosen skizofreni.

**Relativt mange fattige selvstændige**

Fattigdom findes især blandt personer uden beskæftigelse, da selv de laveste lønninger er på et niveau, så fuldtids-beskæftigede lønmodtagere kun er fattige, hvis forsørgerbyrden i husholdningen er stor. Andelen af fattige er derimod forholdsvis høj blandt selvstændigt erhvervsdrivende, og det gælder i særlig grad for indvandrere, som udgør 20 pct. af de fattige selvstændige.

**Flere år som fattig øger sociale problemer**

Opgørelsen af personer berørt af fattigdom i et enkelt år viser, at over halvdelen kun er fattige i det pågældende år. Denne gruppes fattigdom kan skyldes enkeltstående forhold som skilsmisser, familieførøgelse eller midlertidigt indkomstbortfald. For en kort periode er det formodentlig muligt at leve af opsparing, gaver fra familie og venner eller lån. Derimod er det langt mere problematisk for levestandard, hvis den disponible indkomst er lav i flere år.

**Afgang fra fattigdom falder med tiden**

Afgangen fra fattigdom er som nævnt højest det første år i fattigdom og aftager de følgende år. Sandsynligheden for at forlade fattigdom fra det første til det andet år er mere end dobbelt så stor som for at forlade fattigdom fra det femte til det sjette år.

**Især lang varighed for ufaglærte uden for arbejdsmarkedet og indvandrere**

Fattigdom er især af længere varighed for ufaglærte personer, der er uden eller med lille tilknytning til arbejdsmarkedet, eller som er selvstændig erhvervsdrivende. Indvandrere er også fattige i længere tid end etniske danskere, og endelig synes fattigdommen at vare længere for fattige med bopæl i Københavns og Frederiksberg Kommune end for fattige i den øvrige del af landet.

**Er mulighederne lige?**

Selvom kun en forholdsvis lille gruppe af personer oplever langvarig fattigdom, kan det frygtes, at en opvækst i fattigdom vil mindske børns muligheder for at få et voksenliv uden for fattigdom. Dette synes kun i et vist omfang at være tilfældet.

**Generel lille samvariation i indkomster mellem generationer**

De empiriske undersøgelser viser nemlig, at samvariationen mellem erhvervsindkomsterne for forældre og børn er forholdsvis lille for de børn, der har en erhvervsindkomst. Analysen er gennemført for personer, der er vokset op i 1960'erne og 1970'erne. Uddannelsessystemet synes således i høj grad at have forhindret, at børn i stort omfang blev låst fast i deres forældres indkomstgrupper.

**For de laveste indkomster er der større samvariation**

Samvariationen mellem erhvervsindkomsten for forældre og børn i bunden af indkomstfordelingen er imidlertid lidt større end den gennemsnitlige samvariation. Det ser ud til, at der blandt personer helt uden erhvervsindkomster – som jo også har en høj risiko for fattigdom – er en tendens til, at forældrenes svage position føres videre i den næste generation.

**Fattigdom skal forebygges**

Det er vigtigt at reducere risikoen for, at personer (i fremtiden) rammes af fattigdom. Et afgørende element i forebyggelsen er, at børn og unge får personlige og faglige kvalifikationer, der kan sikre dem en plads på arbejdsmarkedet.

**Vigtigt med tidlig indsats**

Det langsigtede mål for nedbringelsen af fattigdom må tage udgangspunkt i, at udsatte børn – som jo altså i høj grad er børn af forældre, som ikke har nogen markedsindkomst – får støtte til at få de nødvendige kvalifikationer for at forhindre, at de også bliver fattige.

**Daginstitutioner og forebyggende indsats**

Nyere teorier og empiriske studier tyder på, at det er meget vigtigt at sætte en tidlig og forebyggende indsats ind over for socialt udsatte børn. Det er vigtigt, at der anvendes evidensbaserede metoder i indsatsen for at sikre, at tiltagene er rettet mod behovet hos de svageste og for at sikre, at indsatsen er effektiv. Der findes imidlertid ikke et samlet overblik over, hvilke tiltag der effektivt kan bidrage til udviklingen af børn med en svag social baggrund. Der er derfor behov for en systematisk kvantitativ evaluering af de tiltag, der anvendes til at støtte og udvikle de mest udsatte børn.

**Børn af indvandrere bør prioriteres højt**

Børn af indvandrere kan have stor nytte af at være i daginstitutioner, fordi det kan støtte deres kendskab til det danske sprog og sikre kendskabet til dansk kultur og om-

gangsformer. Den indførte obligatoriske sprogstimulering af tosprogede børn, fra de er tre år, er et element heri. Det kan lette deres skolegang og efterfølgende opbygning af kvalifikationer rettet mod arbejdsmarkedet.

### **Indsatsen fortsættes i grundskolen**

Indsatsen for at forbedre kvalifikationerne hos de svageste grupper bør fortsætte i grundskolen. Problemerne er her koncentreret omkring de unge, der forlader grundskolen uden tilstrækkelige kundskaber til at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse. Derfor bør indsatsen til fordel for de svageste elever i grundskolen prioriteres højt. Det gælder både de faglige og de sociale kompetencer. Målet bør være, at det er muligt for næsten alle at gennemføre en erhvervs-kompetencegivende uddannelse, og at kvalifikationsniveauet løbende holdes ved lige. Effekten af den aftalte ekstra indsats indeholdt i globaliseringspuljen bør måles, og indsatsen justeres i lyset heraf.

### **Veje til mindre fattigdom**

Foruden de forebyggende foranstaltninger er der to metoder til at reducere fattigdom i Danmark. Den ene er at hæve ydelserne for dem, der er under fattigdomsgrænsen. Den anden er at forbedre deres mulighed for at blive selvforsørgende og dermed komme ud af fattigdom.

### **Instrumenter mod fattigdom**

Der er stort set ingen fuldtidsbeskæftigede, der er fattige. Derfor er det vigtigt at skabe gode muligheder for beskæftigelse for personer, der er udsatte, og derfor har større risiko for at ende i fattigdom. Det er også vigtigt, at der er en økonomisk gevinst ved at komme i beskæftigelse. Derfor er det nødvendigt, at niveauet for de offentlige indkomstoversførsler er afstemt med lønnen ved beskæftigelse.

### **Økonomiske incitament virker ikke på alle**

Offentlig forsørgelse kan bidrage til at nedbringe omfanget af fattigdom, men på samme tid kan mere lempelige regler og højere kompensationsgrad begrænse incitamenterne til at søge arbejde og få en stabil kontakt til arbejdsmarkedet. Incitamenterne til at søge arbejde påvirker dog kun personer, der har en realistisk mulighed for at komme i beskæftigelse. Nogle af de fattige har så ringe kvalifikationer eller så dårligt helbred, at økonomiske incitament ikke har betydning for deres chancer på arbejdsmarkedet. En nedsættelse af ydelsen for de grupper af personer, der ikke har mulighed

for at reagere på økonomiske incitamenter, vil derfor alene betyde en indkomstnedgang.

### **Ikke muligt at fastlægge et objektivt behov**

Det er imidlertid ikke generelt muligt at fastlægge et objektivt kriterium for, i hvilket omfang en person er i stand til at forsørge sig selv ved beskæftigelse. Hvis det var muligt, burde ydelsesniveauet fastlægges ud fra en sådan vurdering. Ydelsesniveauet må derfor almindeligvis fastlægges ud fra, at der er et økonomisk incitament til at forsørge sig selv.

### **Introduktionsydelsen bør afskaffes**

Flygtninge på introduktionsydelse er imidlertid et eksempel på en gruppe, hvor mange har meget vanskeligt ved at finde beskæftigelse som følge af deres ringe sprogkunderskaber og manglende kvalifikationer i forhold til det danske arbejdsmarked. Dertil kommer, at en del er traumatiserede og syge som følge af de oplevelser, de har med fra deres hjemland. Det er en gruppe, der er fattig, men som ikke eller kun i meget begrænset omfang har mulighed for at reagere på økonomiske incitamenter til at finde beskæftigelse. Det anbefales derfor, at introduktionsydelsen afskaffes, og flygtninge modtager almindelig kontanthjælp i den treårige introduktionsperiode. De bør derefter have væsentligt bedre forudsætninger for at blive selvforsørgende, hvorfor de efter introduktionsperioden kan ligestilles med andre indvandrere og hjemvendte danskere.

### **Enlige forsørgere er oftere fattige**

Selvom hovedparten af de enlige forsørgere klarer sig relativt godt økonomisk, er de dog oftere fattige end enlige uden hjemmeboende børn. Der kan derfor være behov for at give enlige en større økonomisk kompensation til forsørgelse af børnene.

### **Højere børnebidrag kan hjælpe enlige forsørgere**

En måde at forbedre forholdene for enlige forsørgere på er at forøge normalbidraget for den bidragspligtige forælder. Normalbidraget har et forholdsvis lavt niveau og svarer næppe til halvdelen af de direkte og indirekte omkostninger til forsørgelse af et barn. En forhøjelse af børnebidraget fra den anden forælder påvirker ikke nævneværdigt den enlige forsørgeres tilskyndelse til at øge sit beskæftigelsesomfang.



### **Forhøjet beskæftigelses- fradrag til enlige forsørgere**

De gennemsnitlige indkomster for enlige forsørgere er relativt lave, og deres arbejdsudbud er mere følsomt over for ændringer i indkomsten end andre grupper. Det økonomiske incitament til at finde beskæftigelse i ufaglærte job kan styrkes ved at indføre et særligt beskæftigelsesfradrag. Enlige kontanthjælpsmodtagere med børn har en meget lille gevinst ved at komme i beskæftigelse i ufaglærte job. Det skyldes, at de offentlige tilskud til børnepasning og bolig aftrappes, når indkomsten stiger. Det foreslås derfor, at der indføres et målrettet forhøjet beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere. Fordelen ved at målrette beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere frem for at forhøje det nuværende beskæftigelsesfradrag til alle er, at det vil give en større beskæftigelsesvirkning for det samme provenu.

### **Tilskud til børnenes fritidsaktiviteter**

En del børn vokser op i hjem, hvor hovedindtægten kommer fra kontanthjælp, og de kan have vanskeligt ved at deltage i fritidsaktiviteter på linie med jævnaldrende på grund af en stram økonomi i hjemmet. Da det er vigtigt for børn at kunne deltage i fritidsaktiviteter for at undgå marginalisering allerede fra barndommen, anbefales det, at der ydes et målrettet tilskud til betaling af et vist omfang af fritidsaktiviteter for børn i udsatte familier på kontanthjælp.

### **Mål: Bedre kvalifikationer for udsatte grupper**

En række socialt udsatte grupper med fattigdomsproblemer har vanskeligt ved at komme i og fastholde beskæftigelse. Tiltag, der kan sikre en fast tilknytning til arbejdsmarkedet, er den sikreste måde til at forhindre, at personer marginaliseres. Imidlertid har nogle svært ved at finde beskæftigelse, fordi deres kvalifikationer er for ringe. En ansættelse på det ordinære arbejdsmarked vil kunne forbedre kvalifikationerne. Mange evalueringer har vist, at beskæftigelse hos en privat arbejdsgiver i en eller anden form er den bedste vej til at få et mere fast fodfæste på arbejdsmarkedet og dermed en højere indkomst. Spørgsmålet er, hvordan de udsatte grupper bedst og i størst muligt omfang kommer i ustøttet beskæftigelse.

### **De sociale kapitler i overenskomsterne åbner muligheder**

De sociale kapitler i stort set alle overenskomster på DA/LO-området og på hele det offentlige arbejdsmarked åbner mulighed for beskæftigelse på særlige vilkår, hvor de særlige vilkår både kan være særlige arbejdsopgaver, redu-

ceret timetal eller reduceret timeløn i forhold til standarden for en virksomhed. Hensigten med aftalerne er at synliggøre og nyttiggøre den arbejdskraft, der gemmer sig blandt de offentligt forsørgede.

**Job, der passer –  
eventuelt med  
tilskud**

Derfor kan rammeaftalerne i overenskomsterne anvendes som udgangspunkt for beskæftigelse på særlige vilkår af udsatte grupper som modtagere af langvarig kontanthjælp, indvandrere og personer med nedsat arbejdsevne. Vilkårene for disse ansættelser kan forhandles lokalt. Imidlertid anvendes mulighederne for at ansætte personer på særlige vilkår efter overenskomsternes sociale kapitler kun i begrænset omfang. For at øge omfanget af den type ansættelser anbefales det, at de kommunale jobcentre får mulighed for at yde et tidsbegrænset tilskud til sådanne ansættelser. Anvendelsen af tilskuddet skal forhandles lokalt. En mulighed er f.eks. at anvende tilskuddet til at belønne medarbejdere, der yder en særlig indsats for at integrere og oplære de personer, der ansættes på særlige vilkår, eller at anvende tilskuddet til kollektive foranstaltninger til gavn for alle medarbejdere.

**Måske inden for  
overenskomsterne**

Da startlønningerne i mange virksomheder ligger over mindstesatserne, er det muligt inden for overenskomsternes rammer at ansætte personer med ringe kvalifikationer til lønninger, der ligger tættere på mindstesatserne. Selvom en person med lave kvalifikationer starter med en lav løn, vil vedkommende ofte relativt hurtigt kunne overgå til at få en løn, som følger de normale overenskomster, efterhånden som kvalifikationerne forbedres i kraft af oplæring i jobbet.

**Behov for  
resultater**

Det er en udfordring for de kommende beskæftigelsescentre, virksomhederne og medarbejderne at få denne indsats etableret i så stort et omfang, at det får den tiltænkte positive effekt. Hvis effekten ikke er tilstrækkeligt stor, vil alternative muligheder kunne komme på tale.

**Indslusningsløn et  
alternativ**

Et alternativ til ansættelse med udgangspunkt i de sociale kapitler er at fastlægge en egentlig indslusningsløn, hvor nyankomne indvandrere og langvarige modtagere af kontanthjælp i en afgrænset periode kan blive beskæftiget til en lavere lønsats end ansatte på normale vilkår.

**Ansættelse med løntilskud**

Undersøgelser af virkningen af at yde løntilskud til at ansætte kontanthjælpsmodtagere har vist, at det øger deres chancer for at opnå ordinær beskæftigelse, og at chancen øges, hvis tilbuddet om deltagelse i et beskæftigelsesprogram gives tidligt i ledighedsforløbet. Det anbefales derfor, at kontanthjælpsmodtagere med svage kvalifikationer, så vidt det er muligt, ansættes med et løntilskud, og at det sker relativt hurtigt for at sikre en bedre mulighed for selvforsørgelse. Hvis det kræver et ekstra tilskud til arbejdsgiverne at motivere dem til at tage imod de lidt svagere klienter, er der allerede åbnet mulighed herfor med velfærdsforliget.

**Bekæmpelse af fattigdom styrker økonomien**

En bedre fastholdelse og integration på arbejdsmarkedet af personer med svage kvalifikationer vil forhindre spredningen af fattigdom og vil samtidigt forøge arbejdsstyrken. Derfor er en forebyggende indsats mod fattigdom og en indsats for at få flest muligt ud af fattigdom vigtig og til fordel for hele samfundet.

## Litteratur

Alesina, A., R. Di Tella and R. MacCulloch (2001): Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different? NBER, Working Paper No. 8198. Cambridge, MA.

Andersen, A., N. Egelund, T. Jensen, M. Krone, L. Lindenskov og J. Mejding (2001): Forventninger og færdigheder – danske unge i en international sammenligning. AKF, DPU og SFI-survey. København.

Archer, M. (ed.) (1982): *The Sociology of Educational Expansion. Take-off. Growth and Inflation in Educational Systems*. Sage. London.

Becker, G. and N. Tomes (1986): Human Capital and the Rise and Fall of Families. *Journal of Labor Economics*, 4 (3), part 2, pp. 1-39.

Benjaminsen, L. (2006): Chanceulighed i Danmark i det 20. århundrede – Udviklingen i intergenerationelle uddannelses- og erhvervschancer. Ph.d.-afhandling, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af Kontant-hjælpsområdet*. København.

Björklund, A., M. Lindahls and E. Plug (2006): The Origins of Intergenerational Associations: Lessons from Swedish Adoptions Data. *The Quarterly Journal of Economics*, 121 (3), pp. 999-1028.

Blank, R. (2002): Can Equity and Efficiency Complement each other? NBER Working Paper No. 8820. Cambridge MA.

Blauenfeldt, M., H. Hansen og A. Johansen (2006): *Flygtninge på Starthjælp*, CASAs forlag, september. København.

Blume, K., B. Gustafsson, P. Pedersen and M. Verner (2005): At the Lower End of the Table: Determinants of

Poverty among Immigrants to Denmark and Sweden. IZA Discussion paper No. 1551, Bonn.

Bolvig, I., P. Jensen and M. Rosholm (2003): The Employment Effects of Active Social Policy, IZA Discussion Paper No. 736, Bonn.

Bonke, J., M. Hussain and M. Munk (2005): A Comparison of Danish and International Findings on Intergenerational Mobility. Working Paper No. 11. Socialforskningsinstituttet, København.

Bourdieu, P. (1977): *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press. Cambridge.

Bourdieu, P. (1996): *The State Nobility. Elite Schools in the Field of Power*. Cambridge. Polity Press.

Bowles, S. and H. Gintis (2002): The Inheritance of Inequality. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (3), pp. 3-30.

Brewer, M., A. Goodman, J. Shaw and L. Sibieta (2006): *Poverty and Inequality in Britain: 2006*. Commentary No. 101. The Institute for Fiscal Studies, London.

Carneiro, P. and J. Heckman (2003): Human Capital Policy, NBER Working paper Series No. 9495. Cambridge, MA.

Chen, S. and M. Ravallion (2006): How have the World's Poorest Fared since the early 1980s? Working Paper, Development Research Group, World Bank. Washington, D.C.

Christiansen, C., J.S. Joensen and H.S. Nielsen (2006): The Risk-Return Trade-Off in Human Capital Investment. IZA No. 1962, Bonn.

Citro, C. and R. Michael (eds.) (1995): *Measuring Poverty. A new Approach*. National Academy Press. Washington, D.C.

Corak, M. (ed.) (2004): *Generational Income Mobility – in North America and Europe*. Cambridge University Press, UK.

Corak, M. (2006): Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility, IZA Discussion Paper Series, No. 1993, Bonn.

Danmarks Statistik (2006): *Arbejdsmarked*. 2006:16. København.

Danmarks Statistik (1990): *Social sikring og retsvæsen*. 1990:4. København.

Dansk Arbejdsgiverforening (2006): *Arbejdsmarkedsrapport 2006*. København.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2005): *Dansk Økonomi, forår 2005*. København.

Dohlmann, C. (2001): Self-employment among male immigrants in Denmark – Long-term unemployment and comparative advantages. SFI arbejdspapir 08:2001, København.

Eide, E. and Showalter (1999): Factors Affecting the Transmission of Earnings across Generations: A Quantile Regression Approach, *The Journal of Human Resources*, 34 (2), pp. 253-26.

Ejrnæs, M., K.B. Jensen, J.S. Nielsen and A. Würtz (2003): Self-Employment among Immigrants: A last Resort? CAM-working paper 2003-08. University of Copenhagen.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Policy Press. Cambridge.

Esping-Andersen, G. (2004): Unequal opportunities and mechanisms of social inheritance i Corak, M. (ed.) (2004):

*Generational Income Mobility in North America and Europe.* Cambridge University Press, Cambridge.

Finansministeriet (2004): *Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning.* København.

Flood, L.E. Pylkkänen and R. Wahlberg: (2003): From Welfare to Work: Evaluating a Proposed Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden. IZA Discussion Paper Series no. 891, Bonn.

Forsikringsoplysningen (2004): *Sociale ydelser. Hvem, hvad & hvornår.* København.

Friis, H. (1981): Nederst ved bordet. 108. Socialforskningsinstituttet, København.

Förster, M. and M. d'Ercole (2005): Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 22. Paris.

Geerdsen, L.P., I. Koch-Nielsen, H. Vinther, I. Christensen og V.T. Christensen (2005): Ud af hjemløshed? Socialforskningsinstituttet Rapport No. 05:02, København.

Glarvin, N. (2001): Det delte Danmark – Notat om social opdeling af skoler. AERådet, København.

Glarvind, P. (2004): *Daginstitutioner: Ulige vilkår for indsats mod "Negativ social arv".* AERådet, København.

Goldthorpe, J. (2000): *On Sociology. Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory,* Oxford University Press. Oxford.

Graversen, B. (2004): Effekter af aktivering af kontanthjælpsmodtagere. I Bengtsson, S. (red.): *Kommunestørrelsens betydning – Resultater af analyser for Strukturkommissionen.* Socialforskningsinstituttet, København.

Graversen, B. (2006): Making Work Pay: Is There an Employment Effect for Disadvantage Families? Working Paper. Socialforskningsinstituttet, København.

Graversen, B. and P. Jensen (2004): A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes. Konferencepapir. København.

Graversen, B. og K. Tinggard (2005): *Loft over ydelser: Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. Rapport nr. 05-04. Socialforskningsinstituttet, København.

Hansen, E.J: (1989): *Fattigdom*. Rapport 89:5. Socialforskningsinstituttet, København.

Hansen, F. (2002): *Hvad koster det at leve?* CASA. København.

Hansen, F. og H. Hansen. (2004): *At eksistere eller at leve*. CASA. København.

Hansen, F., I. Møller og E. Smidth-Fibiger (1987): De fattigste i Danmark. 166. Socialforskningsinstituttet, København.

Hansen, J. and R. Wahlberg (2004): Poverty Persistence in Sweden. IZA Discussion Paper No. 1209, Bonn.

Hill, C. and F. Strafford (1974): Allocation of time to pre-school Children and Educational Opportunity, *The Journal of Human Resources*, 9 (3), pp. 323-341.

Hoynes, H.; M. Page and A., Stevens (2006): Poverty in America: Trends and Explanations. *Journal of Economic Perspectives*, 20 (1) pp. 47-68.

Hussein, M. (2002): Essays on Income Distribution. Handelshøjskolen i Århus.

Husted, L., H.S. Nielsen, M. Rosholm and N. Smith (2001): Employment and wage assimilation among first generation



male immigrants. *International Journal of Manpower*, 22, pp. 39-68.

Høgelund, J., T. Filges og S. Jensen (2003): *Langvarigt sygefravær*. Rapport No. 03:20. Socialforskningsinstituttet, København.

Integrationsministeriet (2002): *Årbog om udlændinge i Danmark 2002*. København.

Integrationsministeriet (2005): Afrapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp. København.

Integrationsministeriet (2006): Tal og statistik på udlændingeområdet. [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Statistik/-udlaendingeomraadet/statistik\\_udlaendingeomraadet.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Statistik/-udlaendingeomraadet/statistik_udlaendingeomraadet.htm)

Jensen, B., B. Barrett og M. Christoffersen (2003a): Daginstitutioner som instrument til at bryde social arv. Arbejdsrapport 8. Vidensopsamling om social arv 2003. Socialforskningsinstituttet, København.

Jensen, P., M. Nielsen and M. Rosholm (2003b): The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions. *European Journal of Political Economy*. 19, pp. 301-316.

Jespersen, S., J. Munch and L. Skipper (2004): Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programs, Working paper no. 2004/1. Det Økonomiske Råds Sekretariat, København.

Jæger, M. og A. Holm (2004): Penge, (ud)dannelse, forbindelser eller brains? En test af fire forældreressourcers betydning for unges uddannelsesvalg i Danmark. *Dansk Sociologi*, 15 (3), pp. 67-85.

Jæger, M., M. Munk og N. Ploug (2003): *Ulighed og Livsløb – Analyser af betydningen af social baggrund*. Socialforskningsinstituttet, København.

Jørgensen, S. (2001): Analyser af indkomstfordeling. Arbejdspapir 2001:6. Det Økonomiske Råds Sekretariat. København.

Jäntti, M. (2006): American Exceptionalism in New Light: A Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and United States. IZA Discussion Paper No. 1938, Bonn.

Koenker, R. (2005): *Quantile Regression*: Econometric Society monographs, no. 38. New York: Cambridge University Press 2005.

Kyvsgaard, B. (1989): ... *Og fængslerne ta'r de sidste*. Jurist- og Økonomforbundets forlag. København.

Larsen, J. E. (2004): *Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. Socialforskningsinstituttet Rapport No. 04:27, København.

Leibowitz, A. (1974): Home Investments in Children, *The Journal of Political Economy*, 82 (2), Part 2, pp. 111-31.

Mejding, J. (red.) (2004): *Pisa 2003 – Danske unge i en international sammenligning*. Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag. København.

Micklewright, J. and K. Steward (2001): Poverty and Social Exclusion in Europe: European Comparisons and the Impact of Enlargement. *New Economy*, 8 (2), pp. 104-109.

Ploug, N. *Social arv – Sammenfatning 2005*. Socialforskningsinstituttet, København.

Putterman, L, J. Roemer and J. Silvestre (1998): Does Egalitarianism Have a Future? *Journal of Economic Literature* 36 (3), pp. 861-902.

Rangvid, B. (2003): Do Schools Matter? The Influence of School Inputs on School Inputs on Student Performance and Outcome. PHD Thesis, Handelshøjskolen i Århus.

Rawls (1971): *A Theory of Justice*. Oxford University Press. Oxford.

Romer, J. E. (2004): Equal opportunity and intergenerational mobility: going beyond intergenerational income transition matrices In Corak, M. (ed.) (2004): *Generational Income Mobility – in North America and Europe*. Cambridge University Press. Cambridge.

Rådet for Socialt Udsatte (2006): Vejledende rådighedsbe- løb – en kommunal praksis. April. København.

Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*. Clarendon Press, Oxford and Harvard University Press, Cambridge, MA.

Skatteministeriet: (2006): Bekendtgørelse om inddrivelse af gæld til det offentlige. København.

Smeeding, T. (2006): Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspectives. *Journal of Economic Perspectives*, 20 (1), pp. 69-90.

Smith, N. og S. Pedersen (2003): Kan det betale sig at arbejde? Nye beregninger for 2001. I Smith, N., P. Pedersen, S. Pedersen og M.L. Schultz-Nielsen: *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Spektrum, København.

Socialministeriet (2001): Danmarks Nationale Handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og socialudstødelse. (NNPincl). [www.social.dk](http://www.social.dk).

Socialstyrelsen (2006): Riksnorm från och med 1998. [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se).

Solon, G. (2004): A model of intergenerational mobility variation over time and place in Corak, M. (ed.) *Generational Income Mobility – in North America and Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.

Socialdepartementet: (2002): Tiltaksplan mot fattigdom. St. meld.nr.6. Oslo.

Søndergård, J. (2005): Hvordan får vi en bedre folkeskole? *Samfunnsøkonomen* (5).

Townsend, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, London.

Tænketanken (2006): Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund. Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. København.

UN (2006): The Millennium Development Report 2006.

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

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens velfærd - vores valg, Analyserapport*. København.

Westergaard-Nielsen, N., E. Agerbo, T. Eriksson and P. B. Mortensen (2004): Mental Illness: Gender Differences with respect to Marital Status and Labour Market Outcomes. In Marcotte, D. and V. Wilcox-Gok (eds.): *The Economics of Gender and Mental Health*. Elsevier, Amsterdam.

Wooldridge, J. (2002): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. The MIT Press, London.



## 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  
Dansk Industri  
Håndværksrådet  
Landbrugsrådet  
Erhvervsorganisationen HTSI  
Dansk Handel & Service  
Finansrådet  
Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd  
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

## Økonomi- og Erhvervsministeriet

Formandskabet tegner et billede af dansk økonomi på toppen af en højkonjunktur. Fremadrettet er der udsigt til lavere vækst, end vi har oplevet de sidste år. Formandskabet forventer en blød landing for dansk økonomi, hvilket er godt i tråd med Økonomi- og Erhvervsministeriets vurdering.

Alle centrale nøgletal for dansk økonomi er stærke i disse år. Det gælder også betalingsbalancen. I den forbindelse noteres det, at de pessimistiske udsigter for de næste års udvikling på betalingsbalancen, som formandskabet præsenterede i foråret, nu er modereret betydeligt. Der ventes nu betydelig større indtjening på tjenestehandel og fortsat pæne overskud.

Økonomi- og Erhvervsministeriet deler formandskabets vurdering af, at konjunktursituationen maner til en forsigtig linje i finanspolitikken, men finder dog, at formandskabet i sin rapport overvurderer størrelsen af finanspolitikkenes aktivitetspåvirkning næste år. De budgetterede anlægsudgifter i stat og kommuner er endog ganske stramme i 2007, og formandskabet synes ikke at tage højde for denne opstramning på anlægssiden.

Formandskabet foreslår en provenuneutral skatteomlægning, hvor skatten på boliger sættes op og skatten på arbejde sættes ned. Som bekendt er en forøgelse af boligbeskatningen ikke foreneligt med skattestoppet, og man skal i øvrigt være forsigtig i den aktuelle situation på boligmarkedet med stigende priser. En blød landing på boligmarkedet er vigtigt for at sikre en blød landing i den samlede økonomi.

Samtidigt giver formandskabets analyse af indkomstskatter et bidrag til den aktuelle debat om effekter af indkomstskattelettelser. Ifølge formandskabets beregninger, vil en lettelse i indkomstskatten være stort set neutral i forhold til presset på arbejdsmarkedet også på det ganske korte sigt, jf. boks I.12. Det er en noget stærkere effekt for arbejdsudbuddet, end den Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet hidtil har fundet belæg for.

Økonomi- og Erhvervsministeriet noterer med tilfredshed, at formandskabet vurderer, at der med velfærdsforliget er taget et stort skridt i retning af at sikre finanspolitisk holdbarhed. Indekseringsprincippet er afgørende for at skabe større holdbarhed, når befolkningen aldres. Efter Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse er formandskabet dog lidt for pessimistisk i sin vurdering af den nuværende finanspolitik holdbarhed. Det skyldes blandt andet formandskabets forudsætninger om, at sundhedstilstanden for den ældre del af befolkningen ikke forbedres i takt med stigende levealder.

I lyset af diskussionen ved forårets rådsmøde er det glædeligt, at formandskabet anerkender søfarterhvervets store betydning for betalingsbalancen. Skulle rederierne flytte hovedsæderne ud af Danmark, vil vi miste et internationalt væksterhverv med mange højt kvalificerede og specialiserede medarbejdere, som oppebærer en løn, der er markant over gennemsnittet i andre danske erhverv. Det er en tvivlsom forudsætning, at alle ansatte i de landbaserede aktiviteter kan få en tilsvarende høj løn i andre danske erhverv.

### **Fattigdom i Danmark**

Formandskabet har lavet en interessant analyse af den økonomiske fattigdom i Danmark. Analysen er et godt bidrag til debatten om indkomstforhold i Danmark.

Formandskabets analyse viser, at udbredelsen af fattigdom er beskeden i Danmark, også sammenlignet med andre lande.

Økonomi- og Erhvervsministeriet noterer, at arbejdsmarkedstilknytning næsten er en garanti mod fattigdom. Meget få fuldtidsbeskæftigede kan betegnes som fattige. Det er også bemærkelsesværdigt, at næsten ingen pensionister kan betegnes som fattige. Det bekræfter, at det danske pensionssystem i høj grad er i stand til at sikre de ældres indkomstforhold. Der er en betydelig mobilitet ud af fattigdom, hvilket blandt andet hænger sammen med, at en del unge har været registreret som fattige, inden de påbegynder en uddannelse.

I kapitlet stilles spørgsmålstejn ved, om kontanthjælpsloftet og introduktionsydelsen til flygtninge har positiv effekt på beskæftigelsen. Formandskabet anbefaler, at introduktionsydelsen erstattes af almindelig kontanthjælp.

Begge disse instrumenter skal sikre, at der er en økonomisk gevinst ved at arbejde, men det kan være vanskeligt at måle effekterne af instrumenterne. Der er dog tegn på, at nyankomne flygtninge i dag opnår en højere beskæftigelse end for få år siden, ligesom Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet tyder på en vis positiv beskæftigelseeffekt af loftet. Økonomi- og Erhvervsministeriet finder derfor, at instrumenterne skal gives mere tid til at virke, inden der drages alt for håndfaste konklusioner.

## **Finansministeriet**

### **Konjunkturvurderingen og finanspolitikken**

Formandskabet forventer en ”blød landing”, hvor den kraftige vækst i efterspørgslen gradvist aftager frem mod 2008. Der er lav ledighed og pæne overskud



på de offentlige finanser og betalingsbalancen i hele forløbet. De finanspolitiske mål vedrørende gæld og overskud frem mod 2010 ser ud til at blive indfriet i vurderingen.

Den aktuelle situation med lav ledighed indebærer markante velfærdsgevinster bl.a. i form af højere indkomster og forbedrede jobmuligheder for nye grupper. Samtidig er der, som anført i rapporten, en risiko for en uholdbar lønreaktion, selv om arbejdsmarkedets strukturer er forbedret, og globaliseringen virker disciplinerende på løndannelsen. Det er ikke mindst vigtigt, at inflationsforventningerne er sikkert forankret i kraft af pengepolitikken.

Formandskabet anbefaler en finanspolitisk stramning, hvilket bl.a. beror på, at finanspolitikken skønnes at have en aktivitetsvirkning på 0,4 pct. af BNP i 2007. Finansministeriets vurdering er, at den planlagte finanspolitik har en neutral aktivitetsvirkning målt ved finanseffekten i 2007.

Finansministeriets skøn bygger primært på de offentlige budgetter for 2006, finanslovsaftalerne for 2007 og de vedtagne budgetter for kommuner og regioner for 2007. Budgetterne viser et ret stort fald i de kommunale investeringer fra 2006 til 2007. Disse oplysninger vurderes at udgøre det mest solide udgangspunkt for skøn for de offentlige investeringer både for 2006 og 2007, indtil der foreligger regnskabstal for hele 2006. Formandskabets vurdering tager blandt andet afsæt i oplysningerne om offentlige investeringer i det kvartalsvise nationalregnskab, som efter Finansministeriets opfattelse har et mindre informationsindhold.

Forskellen i vurderingen af finanseffekten afspejler tilsyneladende også, at aktivitetsvirkningerne af nominalprincippet i skattestoppet er noget større i det model- og metodegrundlag, som anvendes af Formandskabet.

Formandskabet nævner, at en skatteomlægning fra indkomstskat til forøget boligbeskatning kan dæmpe presset på arbejdsmarkedet. Det skyldes navnlig den forudsatte effekt på boligpriserne og mulige arbejdsudbudsvirkninger, som er forbundet med usikkerhed både hvad angår timing og størrelse. Der er ikke indregnet en mulig negativ effekt på arbejdsudbuddet af forøget boligbeskatning.

I den aktuelle situation, hvor dele af boligmarkedet er præget af usikkerhed, kan en så markant forøgelse af boligbeskatningen, som den foreslåede, stimulere u hensigtsmæssige forventninger om kraftige prisfald. Som nævnt i rapporten strider omlægningen direkte imod regeringens skattestop.

## **Omsættelige udgiftsrettigheder**

Formandskabet foreslår i rapporten at styre de kommunale udgifter med udgangspunkt i omsættelige kommunale udgiftsrettigheder.

Forslaget må fortolkes sådan, at det samlede udgiftsniveau inklusive realvækst, DUT-kompensation og andre reguleringer allerede ved aftaleindgåelsen i juni skal fordeles mellem kommunerne. For flere af de nævnte poster vil en kommunevis fordeling være problematisk som følge af manglende information og i sidste ende gøre det vanskeligt at nå frem til en aftale om en samlet udgiftsramme. Systemet vil desuden give en tilskyndelse til at budgettere for højt.

Selv hvis systemet lod sig gennemføre i praksis, vil det – som anført i rapporten – ikke udelukke, at der konstateres aftalebrud, når regnskaberne foreligger næsten to år efter aftaleindgåelsen, og det vil så være nødvendigt at gennemføre sanktioner over for kommuner, der har overskredet deres udgiftsrettighed. Skønt en sådan regel kan have en tilskyndelseeffekt, kan den vise sig vanskelig at håndhæve.

Tanken om at bruge økonomiske tilskyndelser for kommunerne til at overholde indgåede aftaler er velkendt og bruges også i praksis. Det seneste eksempel er lovgivningen om, at en samlet afvigelse mellem realiserede og budgetterede serviceudgifter i kommunerne i 2006 vil blive reguleret i kommunernes bloktilskud for 2007.

## **Velfærdsaftalen**

Det kunne have været nævnt i sammenfatningen, at den viste holdbarhedsberegning bl.a. hviler på et nyt befolkningsgrundlag, som indebærer en markant større finanspolitisk udfordring end tidligere opgørelser (herunder fra Velfærdskommissionen og DØR selv).

Det angives i sammenfatningen, at velfærdsreformens umiddelbare horisont rækker til 2025, selv om kernen i aftalen er et princip om indeksering af aldersgrænserne for pension mv. i takt med levetiden, som netop virker fra 2025. Sammenfatningen nævner ikke, at reformen væsentligt øger de offentlige financers robusthed overfor stigende levetid, og at der er stor usikkerhed om udviklingen heri.

Endelig kunne det være bemærket, at reformen som udgangspunkt sikrer et pensionssystem, som er robust overfor aldring og længere levetid. Velfærdsaftalen indebærer således, at beskæftigelsen fastholdes nogenlunde konstant som andel af befolkningen frem mod 2040 (på trods af den kraftigere stigning i levetiden) i stedet for at falde med i underkanten af 200.000 personer.

Det er fortsat en central udfordring at sikre finansiering af den mulige vækst i efterspørgslen efter sundheds- og plejeydelser som følge af flere ældre mv. og der kunne være redegjort for, at beregningerne er meget afhængige af forudsætningerne herom. Velfærdsaftalen bidrager til at finansiere disse merudgifter, og der er samtidig afsat penge til uddannelse og forskning, hvilket Formandskabet tidligere har anbefalet.

Finansministeriets seneste langsigtede fremskrivning, som bl.a. indregner virkningerne af Velfærdsaftalen og det nye befolkningsgrundlag, peger på, at finanspolitikken i store træk opfylder kravet om holdbare offentlige finanser, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2006*.

### **Mellemløbet økonomisk-politisk fremskrivning**

Formandskabet angiver en mulig retning i arbejdet med en ny finanspolitisk plan. Det anbefales bl.a. at sigte efter (mindst) balance på den strukturelle offentlige saldo frem mod 2020 eller 2025, bl.a. ud fra den betragtning, at balance på det offentlige budget skulle være ”generationelt balanceret”.

Hertil kan – principielt – anføres, at der undervejs bl.a. kan være midlertidige ændringer i andelen af ældre, som i et generationelt balanceret forløb kunne tænkes finansieret af midlertidige underskud. Desuden sker der en offentlig formueopbygning i form af udskudte skatter i pensionskasserne, og der er derfor ikke nødvendigvis en enkel sammenhæng mellem balance på de offentlige finanser og generationel balance.

Formandskabet foreslår at opstille mål for det nominelle offentlige forbrug i pct. af BNP i løbende priser. I givet fald må renses for konjunkturbevægelser i BNP i forbindelse med vurdering af målopfyldelsen.

Desuden kommer man ikke uden om i planlægningsfasen at fastholde fokus på realvækst, der jo er målet for, hvor meget aktiviteten ressourcemæssigt forøges på de forskellige områder fra det ene år til det næste. Det er det naturlige udgangspunkt i prioriteringsdrøftelser. Sondringen mellem realvækst og et ”...*mål for udviklingen i den offentlige beskæftigelse og det offentlige træk på privat beskæftigelse gennem køb af varer og tjenesteydelser*”, som anbefales i rapporten, er i den forbindelse ikke helt klar.

I Finansministeriets mellemløbet fremskrivninger tages selvsagt hensyn til, at det er den nominelle forbrugsvækst ift. skattegrundlaget, der har betydning for finanspolitikens holdbarhed, og de kortsigtede realvækstmål tager netop udgangspunkt heri. Samtidig er det centralt, at der i den løbende opfølgning fokuseres på den nominelle forbrugsudvikling i forhold til BNP eller andre mål for skat-

tegrundlaget. Der er derfor betydeligt fokus fx på budgetoverholdelse, som netop vedrører de nominelle udgifter.

Det er næppe muligt eller hensigtsmæssigt at styre finanspolitikken på kort sigt med udgangspunkt i konkrete mål for den offentlige beskæftigelse. Anvendelsen af ressourcerne på henholdsvis offentligt ansatte og køb af varer og tjenester besluttet i vidt omfang decentralt, hvor kendskabet til behov og muligheder er størst. Dvs. i kommunerne og i de enkelte ministerier og styrelser mv. Omvendt er det selvsagt centralt at følge beskæftigelsesudviklingen på det offentlige område.

### **Fattigdom i Danmark**

Formandskabet har udarbejdet et interessant kapitel med flere nye analyser. Grundlæggende er beregningsprincipperne på linje med Finansministeriets.

Som udgangspunkt skal kapitlets kvantitative mål ses som såkaldte ”risk of poverty”-indikatorer ud fra den præmis, at personer, der har relativt lav indkomst, ikke nødvendigvis er fattige i ordets gængse betydning. Det forklares også indledningsvist i kapitlet, at fattigdom er et sammensat problem, og senere, at en væsentlig andel af dem, der er i lavindkomstgrupperne det ene år, er ude af grupperne det næste. Kapitlets terminologi indebærer imidlertid, at de personer, der i et givet år har relativt lave indkomster, ret konsekvent betegnes som fattige. Flere forslag, som Formandskabet tidligere har lagt frem, ville så formentlig – hvis terminologien tages helt bogstaveligt – have øget fattigdommen i Danmark. Det kræver alene, at medianindkomsten øges mere end de lave indkomster.

#### *Introduktionsydelse*

Formandskabet foreslår at afskaffe introduktionsydelsen. Introduktionsydelsen er på samme niveau som i Sverige eller lidt over, når det gælder fx børnefamilier, men lavere for enlige, *jf. Velfærdskommissionen 2005*. Introduktionsydelsen er på samme niveau som starthjælpen, der ikke foreslås ændret.

Afskaffelse af introduktionsydelsen ville indebære, at danskere, der vender hjem fra udlandet og er berettiget til starthjælp, får en lavere ydelse end indvandrere, som deltager i introduktionsprogrammet. Indvandrere ville desuden opleve et fald i ydelsen efter introduktionsprogrammet, hvor de bliver berettiget til starthjælp.

Introduktionsydelsen er også på niveau med SU'en. Forslaget vil derfor mindske tilskyndelsen til at søge uddannelse for nytilkomne indvandrere.

I argumentationen for at afskaffe introduktionsydelsen nævnes, at indvandrere og flygtninge har meget vanskeligt ved at opnå beskæftigelse og reagere på økono-

miske incitament. Der fremlægges ikke dokumentation eller analyser, der direkte begrundet synspunktet. Det nærmeste er en verbal kritik af en analyse, som er offentliggjort af integrationsministeriet.

Denne analyse, som efterfølgende er genberegnet, viser bl.a., at godt 20 pct. af introduktionsydelsesmodtagerne er blevet selvforsørgende (beskæftigelse, SU eller ingen ydelse) efter 1 års ophold og godt 40 pct. er blevet selvforsørgende ved introduktionsperiodens udløb.

En større andel ser samtidig ud til at blive selvforsørgende under introduktionsydelse på starthjælpsniveau sammenlignet med introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau (andelen er ca. 1,5-1,75 gange så høj efter 1 år).

Hvis man korrigerer for, at sammensætningen af modtagere kan være forskellig med hensyn til oprindelsesland, opholdsgrundlag mv., kan de fundne effekter blive såvel større som mindre end nævnt.

Som følge af kontanthjælpsloftet reduceres forskellen mellem introduktionsydelse og kontanthjælp væsentligt efter 6 måneders ledighed specielt for samlevende og gifte. Modtagere af introduktionsydelse på starthjælpsniveau bliver således sjældent omfattet af kontanthjælpsloftet.

#### *Kontanthjælpsloftet*

Rapporten indeholder nogle betragtninger om virkningen af kontanthjælpsloftet. Formandskabet vurderer, at det er tvivlsomt om loftet har betydet, at flere kommer i beskæftigelse. Der er ikke foretaget analyser af spørgsmålet.

Der henvises til en SFI-undersøgelse "Loft over ydelser" af Graversen og Tinggård (2005). Undersøgelsen peger på, at der ikke er kommet flere i arbejde blandt dem, der er berørt af loftet sammenlignet med dem, der ikke er berørt af loftet, men der er forbehold, som ikke er nævnt i rådsrapporten:

- Undersøgelsen er gennemført 9-10 måneder efter reformen, hvor den muligvis ikke var slået fuldt igennem. SFI peger også på, at der i en række kommuner synes at have været problemer med at informere kontanthjælpsmodtagere om loftet.
- Undersøgelsen ser bort fra den beskæftigelsesvirkning, som knytter sig til, at nogle kommer i beskæftigelse før de omfattes af loftet, og andre helt undgår at havne i kontanthjælpssystemet på grund af udsigten til en lavere ydelse.

Formandskabet har i vurderingen af kontanthjælpsloftet ikke inddraget resultaterne fra Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet, som bl.a. indeholder en analyse af afgangssandsynligheden fra kontanthjælp frem til 2004.

Kulegravningen peger bl.a. på, at der i 2004 – hvor kontanthjælpsloftet blev indført – er en stigning i afgang fra kontanthjælp for gifte og samlevende efter et halvt år, hvor loftet træder i kraft. Det er ikke et mønster, der genfindes i 2002. Forskellen er statistisk signifikant.

Der er samtidig tendens til en højere afgangssandsynlighed i perioden efter loftet har fået virkning, som dog ikke er statistisk signifikant i hele perioden.

Endelig viser kulegravningen, at der for enlige kontanthjælpsmodtagere ikke er en synlig ændring i afgangssandsynligheden efter et halvt år, når oplysningerne for 2004 sammenlignes med 2002. Enlige får kun i meget begrænset omfang reduceret ydelser som følge af loftet.

## **Danmarks Nationalbank**

Udviklingen i 2006 afspejler en usædvanlig stærk efterspørgsel i den danske økonomi. I 2007 fortsætter efterspørgselsvæksten, men BNP væksten falder ifølge prognosen til ca. 2 pct., således at resten af efterspørgslen dækkes af nettoimport. Dette peger på, at dansk økonomi befinder sig på kapacitetsgrænsen. Der forventes da også øget lønstigning.

Hvis efterspørgslen efter danske varer stiger mere end produktiviteten, vokser presset på arbejdsmarkedet, såfremt arbejdsudbuddet ikke øges. Et sådant udbud kan næppe i større omfang opnås indenlandsk, og i hvilket omfang en tilstrækkelig tilgang fra udlandet kan opnås er vanskeligt at bedømme.

Det anføres på linje med Nationalbanken, at selv om økonomien er blevet mere tilpasningsdygtig, er risikoen for overophedning betydelig. En overophedning der – som anført – resulterer i markant højere lønstigninger, og derved fører til en længere periode med lav vækst. Nationalbanken har på denne baggrund anbefalet en begrænsning af efterspørgslen. Rådet anbefaler også en finanspolitisk stramning.

## Dansk Arbejdsgiverforening

Dansk økonomi er inde i et kolossalt opsving – med historisk lav ledighed og høj beskæftigelse. Det er glædeligt for det danske samfund og – som Dansk Arbejdsgiverforening ser det – en unik chance for at få de sidste ledige hænder i arbejde.

Men der er overhængende risiko for, at de gode tider snart er slut. Formandskabet vurderer, at væksten i det danske samfund bliver halveret frem mod 2009. Mangel på arbejdskraft er den største hæmsko for væksten, som Formandskabet også peger på.

Virksomheder i alle brancher og i alle dele af landet mangler ansatte og må sige nej til nye opgaver. Og der er mangel på alle typer af kompetencer – det eneste krav, virksomhederne har, er motiverede medarbejdere.

De gode konjunkturer har indtil videre kun i begrænset omfang givet sig udslag i højere lønninger. Den danske omkostningsudvikling har ligget på ca. 3 pct. årligt i indeværende overenskomstperiode og er dermed lavere end i forrige overenskomstperiode. Trods høje energipriser er reallønnen i samme periode steget med næsten samme hastighed som tidligere.

Skøn fra blandt andet EU-kommissionen og OECD peger på stigninger i de udenlandske lønninger på omkring 3 pct. i de kommende år. Det er afgørende, at lønstigningerne i Danmark ligger på et niveau, så den nuværende danske konkurrenceevne opretholdes i forhold til udlandet.

Dansk Arbejdsgiverforening er enig med Formandskabet i, at der er brug for politiske tiltag, der øger arbejdsudbudet, her og nu. Udenlandsk arbejdskraft er et vigtigt bidrag til at afhjælpe virksomhedernes behov. I den forbindelse er der desværre stadig for mange barrierer i den nye Green Card-ordning.

Det er efter Dansk Arbejdsgiverforenings mening også på høje tid at se dagpengesystemet efter i sømmene igen – blandt andet hvad angår ydelsesperiode og dækningsgrad. Dansk Arbejdsgiverforening ser derfor frem til næste rapport fra Formandskabet, som netop tager denne problemstilling op.

Ifølge Formandskabet skal det kunne betale sig at arbejde. Det er Dansk Arbejdsgiverforening enig i. Det undrer derfor, at Formandskabet foreslår at afskaffe introduktionsydelsen for flygtninge og erstatte denne med kontanthjælp. Uden nærmere analyse vurderer Formandskabet, at flygtninge ikke kan påvirkes af økonomiske incitamentter til at tage et job. Dansk Arbejdsgiverforening synes, det

er problematisk, at personer, hvis eneste reelle problem er, at de er kommet til Danmark som flygtning, per automatik rubriceres som 'uarbejdsdygtige'.

Analyser fra Dansk Arbejdsgiverforening viser, at nytilkomne flygtninge hurtigere får tilknytning til arbejdsmarkedet end for bare få år siden. Eksempelvis var kun 3 pct. af de irakiske flygtninge, som havde været i Danmark under 3 år, i job i 1999. Her seks år senere er det knap hver tredje irakiske flygtning, som har været under tre år i Danmark, og som har et arbejde. Samme positive tendens ses også for personer fra Somalia, Iran, Afghanistan osv. Netop i denne periode er introduktionsydelsen indført, ligesom der er sket andre ændringer i integrationspolitikken.

Dansk Arbejdsgiverforening er enig med Formandskabet i, at de sociale kapitler i overenskomsterne åbner en god mulighed for integration af de svageste grupper i det danske samfund. Arbejdsmarkedets parter kan også blive bedre til at udnytte de muligheder, der er inden for overenskomsterne til at aflønne efter kvalifikationer og derigennem få flere i arbejde. Men det er en nødvendig forudsætning, at det kan betale sig at tage en uddannelse og at arbejde.

Formandskabet viser endnu engang, at uddannelse er det bedste værn mod lav indkomst og lav tilknytning til arbejdsmarkedet. Her er det en særlig udfordring at øge uddannelsesomfanget blandt indvandrere og ikke mindst deres børn, der - til trods for - at de er født i Danmark klarer sig dårligere i folkeskolen, end deres forældre gjorde det.

Vismandsrapporten indeholder nogle grundige og relevante analyser af de fremtidige udfordringer for dansk økonomi. Ud fra disse analyser kan det desværre konstateres, at velfærdsreformen fra i sommer kun løser halvdelen af de udfordringer, som vi står overfor som følge af befolkningsudviklingen. Og desværre øger reformen ikke arbejdsudbudet her og nu, som er så afgørende for de kommende års vækst i dansk økonomi.

## **Landsorganisationen i Danmark**

LO er ikke fuldstændigt enig med formandskabets vurdering af den nuværende økonomiske situation, hvor risikoen for overophedning overvurderes. LO finder f.eks., at der i konjunkturvurderingen regnes med en for høj vækst i år i det private forbrug. Denne vurdering understøttes af de seneste tal for nationalregnskabet i 3. kvartal, der netop er offentliggjort af Danmarks Statistik.



De seneste tal for den økonomiske udvikling betyder samtidig, at formandskabets anbefaling af en finanspolitisk stramning ikke er hensigtsmæssig.

I 2007 og 2008 forventes der en ledighed på mellem 115.000 og 120.000 personer. Det er LO's vurdering, at ledigheden både kan og skal længere ned. Vi forventer således, at ledigheden vil nå ned på godt 100.000 personer.

Det vil efter LO's mening være muligt at sikre en lav ledighed samtidig med at lønstigningerne ikke løber løbsk. Fagbevægelsen i Danmark går efter en høj beskæftigelse og en god reallønsudvikling. Den strategi styrkes af, at den aktive arbejdsmarkedspolitik, østaftalen og globaliseringen sikrer en stor fleksibilitet og tilpasningsevne på det danske arbejdsmarked. De seneste tal for lønudviklingen i den private sektor viste da også fortsat moderate lønstigninger.

Der er i Danmark i disse år tale om en ny situation i forhold til løndannelsen. Formandskabet bør i højere grad lade disse nye forhold indgå i vurderingen af lønstigningerne, frem for primært at bygge vurderingerne på historiske erfaringer.

Formandskabets forslag til en skattereform, hvor der flyttes skat fra arbejde til ejendomme, ligger helt på linie med LO's holdning. Det må dog opfattes som et langsigtet mål, politisk har forslaget ingen chance på kort sigt.

LO er glad for, at formandskabet har taget fattigdom op til drøftelse. LO finder, at den stigende ulighed er en af de største udfordringer, som det danske samfund står overfor, og vil derfor i 2007 udarbejde en hvidbog om ulighed.

Analyserne dækker over en lang række interessante problemstillinger omkring fattigdom, og diskussionerne er velafbalancerede og velargumenterede.

I politikforslagene gøres der forholdsvis meget ud af den tidlige indsats, det er nødvendig for at sikre alle unge en mulighed for at gennemføre en uddannelse. De foreslåede initiativer ligger på linie med LO's holdninger på dette område, og vil ganske givet medvirke til at sikre, at en større andel af en ungdomsårgang vil kunne gennemføre en ungdomsuddannelse.

Formandskabet skriver, at "Nogle af de fattige har så ringe kvalifikationer eller så dårligt helbred, at økonomiske incitamenter ikke har betydning for deres chancer på arbejdsmarkedet. En nedsættelse af ydelsen for de grupper, der ikke har mulighed for at reagere på økonomiske incitamenter, vil derfor alene betyde en indkomstnedgang". Dette udsagn kan LO tilslutte sig 100 pct.

I diskussionen omkring introduktionsydelsen anbefales det, at denne afskaffes for flygtninge, fordi de har ringe sprogkundskaber og manglende kvalifikationer. Denne argumentation kan også gøres gældende, når det drejer sig om indvandrere generelt. Starthjælpen bør derfor afskaffes for indvandrere.

På trods af, at loftet over kontanthjælpen ikke giver anledning til en højere beskæftigelse for de berørte personer, og derfor alene skaber mere fattigdom nævnes kontanthjælpsloftet ikke i politikforslagene. De nye analyser bør give anledning til en revurdering af loftet over kontanthjælp.

Vismændene anbefaler tilskud til ansættelser under de sociale kapitler i overenskomsterne. Men der findes allerede i dag en bred vifte af muligheder for tilskud til ansættelse af personer på kanten af arbejdsmarkedet i de sociale kapitler. I den nuværende konjunktursituation er det vigtigere at få så mange som muligt i arbejdsstyrken og videre til ordinære job.

Der anbefales i rapporten også en indslusningsløn i overenskomsterne, specielt med hensyn til integrationen af nyindkomne indvandrere. Det er helt forfejlet. Hovedproblemet er ikke at lønnen er for høj, men derimod at mange indvandrere slet ikke er i arbejdsstyrken.

## **Dansk Metal**

Dansk Metal deler vismændenes positive beskrivelser af dansk økonomi, som gives i kapitel I ”Konjunkturvurdering”. Metal er dog ikke så bekymret for, at økonomien vil blive overophedet, som vismændene giver udtryk for.

I kapitlet nævnes presset på det danske arbejdsmarked. Dansk Metal mener, at dette især skal fjernes ved en langt stærkere uddannelsesindsats for unge og voksne fra virksomhederne og samfundets side. Derudover er en forbedret indsats for integration af indvandrere i stigende grad vigtigt.

Dansk Metal vil kvittere for vismændenes opfordring til en omlægning af skatterne fra skat på mobile aktiver til skat på immobile aktiver. Metal deler synspunktet om, at en omlægning skal sikre et større arbejdsudbud samt sikre de offentlige finanser. Ikke mindst i en tid med stigende globalisering bliver det vigtigt at sikre en omlægning af skatterne.

Metal opfordrer til, at der snarest nedsættes en kommission, der kan se på, hvordan en fornuftig skatteomlægning kan gennemføres under hensyntagen til at sikre fordeling og finansiering af velfærden.

I kapitel II ”Fattigdom i Danmark” sætter vismændene fokus på et vigtigt område.

Metal mener i lighed med vismændene, at en tidlig indsats i daginstitutionerne, uddannelse og beskæftigelse er de vigtigste kilder til at bryde den negative sociale arv og dermed forhindre folk i at ende i fattigdom.

Derudover deler Metal vismændenes synspunkt om, at økonomiske incitamenter ikke kan stå alene over for visse svage grupper i samfundet, hvis fattigdom skal forhindres.

Vismændene foreslår en indslusningsløn målrettet nyankomne indvandrere og langvarige modtagere af offentlige ydelser fastsat i overenskomsterne. Metal tager afstand fra dette forslag, da det griber ind i aftaleretten. Der er allerede i dag de nødvendige redskaber til at sikre en gradvis indslusning på arbejdsmarkedet.

## **Dansk Industri**

### **Dansk og international økonomi**

DI kan tilslutte sig Vismændenes syn på dansk og international økonomi.

Væksten i udlandet er aftaget lidt, men udgangspunktet var også en meget høj international vækst i første halvdel af 2006.

Væksten i efterspørgslen i Danmark er fortsat meget høj, men en stadig større del af efterspørgslen tilfredsstilles via import, idet der ikke er produktionskapacitet til at efterkomme efterspørgslen. Manglen på arbejdskraft vil føre til en mere behersket vækst.

Mangel på arbejdskraft giver naturligvis en risiko for overophedning af økonomien.

DI deler imidlertid ikke Vismændenes syn om, at en stærkt tiltagende lønstigningstakt er uundgåelig. Og indtil videre har den slags forudsigelser vist sig at være forkerte. Lønstigningstakten har indtil videre været helt stabil.

Som påpeget af Vismændene vil en høj lønstigningstakt føre til en længere periode med lav vækst og stigende ledighed. Dette er medarbejderne og ledelsen ude på virksomhederne helt opmærksomme på. Det samme er arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne. DI har en stærk tro på, at arbejdsmarkedets parter nok

skal nå et fornuftigt resultat ved forårets overenskomstforhandlinger og efterfølgende lokale lønforhandlinger, som ikke truer de fremtidige vækstmuligheder for dansk økonomi.

DI vil dog gerne påpege, at det ikke nødvendigvis er hjælpsomt, når et større hylekor af eksperter igen og igen påpeger, at det er dømt til at gå galt ved forårets forhandlinger.

Vismændene foreslår en sænkning af marginalskatterne og en forhøjelse af ejendomsværdiskatten. DI mener, at en sænkning af de alt for høje marginalskatter er helt nødvendig og meget påtrængende. Men DI mener også, at skattestoppet er et godt instrument til at sikre udgiftsdisciplin i den offentlige sektor og kan derfor ikke støtte et brud på skattestoppet. Vismændene anfører selv, at skattestoppet har ført til øget udgiftsdisciplin. Og ifølge Vismændene må også en isoleret lempe af marginalskatten anses for at have en gavnlig effekt.

Vismændene foreslår, lige som i tidligere rapporter, at der indføres omsættelige kommunale udgiftstilladelser, som skal disciplinere kommunernes udgifter. DI finder Vismændenes tanker interessante. Og der er helt åbenlyst et behov for at sikre, at vi ikke fortsat skal opleve, at kommunernes udgifter stiger langt mere end aftalt med regeringen. Vi må have et system med troværdige sanktioner, idet det er helt afgørende for en fornuftig økonomisk udvikling, at der er styr på væksten i de offentlige udgifter.

### **Fattigdom i Danmark**

DI kan tilslutte sig, at den bedste beskyttelse mod fattigdom opnås ved at give børn og unge de bedst mulige sociale og faglige forudsætninger. Dette vil styrke deres motivation for såvel fortsat uddannelse som deltagelse på arbejdsmarkedet. I lighed med Vismændene finder vi dog, at det er vigtigt, at der sker en systematisk evaluering af effekten af de tilbud, der anvendes i dag.

Aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet er den bedste sikring mod fattigdom. Vismændenes betragtning om, at det er vigtigt at skabe gode muligheder for at komme i beskæftigelse for personer, der er udsatte, kan DI derfor tilslutte sig.

DI er enig med Vismændene, når det påpeger, at de offentlige ydelser i udgangspunktet bør fastsættes således, at der er et økonomisk incitament til at være selvforsørgende frem for at være på overførselsindkomst. Det er afgørende, at flest muligt tilskyndes til at være aktive på arbejdsmarkedet, da det er en vigtig forudsætning for at finansiere fremtidens velfærdssamfund.

DI deler Vismændenes tanker om, at lønningerne skal afspejle kvalifikationer, og at der skal være gode muligheder for at personer med begrænsede kvalifikationer kan finde beskæftigelse på det danske arbejdsmarked. DI er af den opfattelse, at det kan nås ved at udnytte de eksisterende rammer i overenskomsten.

## **Håndværksrådet**

### **Konjunkturvurdering**

Dansk økonomi står selvsagt overfor nogle udfordringer på arbejdsmarkedet. Håndværksrådets analyser viser, at de små og mellemstore virksomheder her og nu kunne ansætte 80.000 nye medarbejdere, hvis der var tilstrækkeligt med kvalificeret arbejdskraft. Hver 4. af de små og mellemstore virksomheder arbejder derfor på at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.

I byggeriet er ordrebøgerne fyldt op. Udover ansatte er der også stor mangel på materialer. Lange leveringstider og kraftigt stigende priser skader sektoren. Importen stiger ikke tilstrækkeligt, da indviklede regelsæt umuliggør gennemsigthed på markedet. Håndværksrådet har derfor opfordret regeringen til at oprette en import-hotline, hvor byggevirksomhederne kan søge hjælp til at overskue lovgivningen. På længere sigt må målet være at få standardiseret reglerne, så byggematerialer kan passere frit over grænserne.

Trods mangel på både ansatte og byggematerialer vokser produktionen i byggeriet med rekordfart. Byggeriet har gennem det seneste år bevist, at branchen er nytænkende og god til at skaffe flere ansatte trods flaskehalse. Beskæftigelsen er det seneste år øget med 17.000 personer – heraf halvdelen fra udlandet – og Håndværksrådet ser ingen grund til, at importen af arbejdskraft skulle stoppe, så længe de danske konjunkturer er så gode, som de er i øjeblikket. Det er derfor rådets vurdering, at vi kan komme til at se højere boliginvesteringer end det, som formandskabet lægger op til i prognosen.

Kun ca. 1.500 af de udenlandske håndværkere kommer fra de nye EU-lande. Så nok er det blevet lettere at hente østeuropæiske arbejdere til landet, men Østaf-talen er en unødvendig administrativ byrde, der gør, at virksomhederne ikke søger arbejdskraft i disse lande. Vi skal derfor have udfaset Østaf-talen så hurtigt som muligt, så der ikke er forskel på at hente arbejdskraft i Polen og i Tyskland.

Håndværksrådets analyser viser, at 40 procent af SMV'erne ser maskininvesteringer som et svar på problemerne med at skaffe arbejdskraft. Fortsætter presset på arbejdsmarkedet vil virksomhederne i stigende grad øge deres investeringer.

Rådet vurderer derfor, at formandskabets prognose for erhvervsinvesteringerne er undervurderet.

Håndværksrådet deler formandskabets bekymring over, at den aktuelle finanspolitik bidrager til at øge væksten. Formandskabets forslag til opstramninger gennem skatteomlægninger er teoretisk set en interessant debat, men da skattestoppet realpolitisk udelukker alle opstramninger gennem skatteomlægninger, hjælper disse forslag os ikke i den aktuelle situation.

Håndværksrådet kvitterer for beregningerne af, hvilke finanspolitiske instrumenter der har størst effekt. Mht. de offentlige investeringer påpeger rådet, at da vi allerede har et investeringsefterslæb på et tocifret milliardbeløb i den offentlige sektor, bør det ikke anbefales at skære i investeringerne.

Effektivisering af den offentlige sektor er vejen frem. Private virksomheder er mere effektive, bedre til at anvende teknologi, mere innovative og har et lavere sygefravær. Derfor bør private virksomheder løse langt flere af det offentliges ydelser, end de gør i dag. Potentialet er – som formandskabet selv beregnede det i foråret 2004 – på omkring 2 mia. kr. om år.

Håndværksrådet håber derfor, at regeringens kvalitetsreform vil være med til at skabe mere opmærksomhed om de gevinster, som både samfundet og den enkelte borger kan få af at skabe større konkurrence om de offentlige opgaver.

Formandskabets beregninger viser, at velfærdsreformen kun løser halvdelen af den langsigtede udfordring. Håndværksrådet kunne have ønsket, at reformen havde medført en udfasning af efterlønnen, samt at hele reformen var trådt i kraft noget hurtigere. Der er lang tid til 2019, når problemerne allerede tårner sig op nu.

### **Fattigdom i Danmark**

Vi har i dag et samfund, hvor fattigdom i international målestok er meget begrænset. Det skal vi være glade for. Blandt dem, vi i Danmark anser som dårligt stillede, er det velkendt, at der er mange nydanskere og ufaglærte. Men som formandskabets analyser viser, er der også en stor gruppe dårligt stillede blandt de selvstændige erhvervsdrivende. Tal fra Danmarks Statistik viser, at ca. 20.000 selvstændige uden ansatte har under 150.000 kr. i årlig disponibel familieindkomst.

En af årsagerne, til at gruppen af dårligt stillede selvstændige er så stor, er, at en række personer, der har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet, forsøger sig som selvstændige. Hvis denne gruppe skal være mindre i fremtiden, så skal løs-

ningen nok først og fremmest findes ved, at de får andre og bedre muligheder i skole- og uddannelsesårene.

Men bredt for gruppen af selvstændige gælder det, at de skal have rimelige vilkår, mens de driver virksomhed. Det bliver især for de dårligst stillede selvstændige et økonomisk problem, at deres virksomheder ikke kan fradrage sygdoms- og arbejdsskadeforsikringer til den selvstændige selv. Dem skal de købe af deres beskattede personlige indkomst, som for de dårligst stilledes vedkommende ikke er særlig stor. Det må der kunne laves om på.

Håndværksrådet bakker fuldt op om regeringens målsætning om, at 95 procent af alle unge skal have en ungdomsuddannelse, men den kræver forandringer – allerede i folkeskolen. Og det kræver, at uddannelserne efterfølgende tager udgangspunkt i, at eleverne er forskellige. Her er fx den nye mesterlæreuddannelse et godt instrument, fordi den har givet erhvervsuddannelserne en praktisk indgang – uden at lukke den boglige. I det hele taget skal der sættes mere på erhvervsuddannelser. Både for at flere får en uddannelse og for at løse de store udfordringer, vi har med mangel på arbejdskraft.

## **Landbrugsrådet**

### **Konjunkturvurdering**

Diskussionsoplægget tegner et billede af dansk økonomi i højkonjunktur, som er tæt på overophedning. Oplægget peger på flere forhold som kan vende den positive udvikling dansk økonomi har været inden i de seneste år. Den akutte mangel på arbejdskraft ser ud til kun at blive forstærket i prognoseperioden 2006-2009. Landbrugsrådet ser med stor bekymring på den manglende arbejdskraft og et deraf forøget lønpres, der i særlig grad er med til at forringe de eksportorienterede erhvervs konkurrenceevne.

Diskussionsoplægget hæfter sig meget ved de negative følger af et øget lønpres i lyset af det pressede arbejdsmarked. Der forudsiges en pludselig stigning i lønstigningstakten fra under 3,5 pct. det seneste år til 4,5 pct. i 2007 og 2008. Landbrugsrådet finder det meget problematisk med sådanne ”facitlister” til de kommende overenskomstforhandlinger.

Det er påfaldende, at de fleste økonomiske prognoser (inklusive DØRs) nu igen flere år har forudsagt stigende lønninger. Alle forudsigelser er blevet gjort til skamme af den reelle lønudvikling. Der gives ingen forklaringer i rapporten på, hvorfor denne tendens til moderat lønudvikling pludselig skulle ophøre. Der er mange forhold som taler for en mere moderat lønudvikling. Boomet i bygge- og

anlægssektoren er ved at aftage, samtidigt med at det for alvor er gået op for virksomhederne, at mangel på arbejdskraft kan løses ved udlicitering/udflytning til andre lande eller ved at anvende udenlandsk arbejdskraft.

Det bør fremhæves, at den moderate lønstigningstakt kan skyldes, at realløns-væksten gennem de seneste år historisk set har været meget høj på grund af skat-testop/skattelettelser kombineret med lav inflation. Inflationen kan blive endnu lavere, som følge af faldende importpriser, hvis rapportens antagelser om USA's økonomi holder stik, hvilket bl.a. vil betyde fortsat faldende dollar. Effekten kan ses på det private forbrug, som måske nok er påvirket af store friværdier i visse dele af landet, men bestemt også af højere realindkomst og sikkerhed i jobbet. Diskussionsoplægget synes helt at være blind overfor effekter af den førte skattepolitik. Oplægget mangler desværre overvejelser om de positive effekter af en fortsat moderat lønudvikling.

Det vil være meget ulykkeligt for dansk økonomi hvis prognoser som denne ender med at være selvpfyldende profetier, hvor lønstigningerne bliver talt højere op.

### **Den aktuelle økonomiske situation**

Diskussionsoplægget tegner et relativt pessimistisk billede af de politiske muligheder for at foretage en finanspolitisk stramning, når skattestoppet og en stigning i velfærdsydelse ikke kan ændres. Det kan være problematisk, hvis ikke økonomien af sig selv bliver afkølet, af stød fra omverdenens markeder. I det lys kan forslaget om en skatteomlægning virke fornuftig, hvor en sænkning af marginalskatten/topskatten finansieres ved en øget ejendomsværdiskat, så forbrugsefter-spørgslen dermed sænkes.

Men man skal være meget forsigtig med at røre ved skattestoppet. Skattestoppet har været med til at øge realværdien af indkomsten til privatforbrug. Den dermed skabte tillid til udviklingen i den disponible indkomst, må ikke sættes over styr. Vi støtter derfor regeringens nuværende skattestop.

Landbrugsraadet mener, dog at der på længere sigt er behov for en omlægning af det nuværende skattesystem, så marginals-katten på arbejdskraft sænkes for især den store mellemindkomstgruppe. I dag betaler mange borgere med helt almindelige faglærte jobs topskat.

Forslaget om lavere marginals-kat, bør gennemføres ved at flytte indtægtsgrensen for hvornår der betales topskat. Ved at rykke grænsen for betaling af topskat samt fjernelse af mellemskatten vil en meget stor del af lønmodtagerne opleve et fald i marginals-katten på hele 21 procentpoint. Af gode grunde er der stor fokus på



marginalskattens betydning for arbejdsudbuddet. Det er helt relevant, også for at begrænse omfanget af sort arbejde.

Men der må også tænkes på bunden i indtjeningsskalaen, hvis et lønpres skal undgås og hvis der skal gives et incitament til at vælge beskæftigelse frem for offentlig forsørgelse. Derfor er overvejelser om et øget beskæftigelsesfradrag helt nødvendige. Det er i høj grad vigtigt, at øge incitamentet i den lavtlønnede del af arbejdsstyrken. For en stor del af dem uden job i dag vil incitamenterne til deltagelse på arbejdsmarked blive forøget med et større jobfradrag.

Kommunernes økonomi spiller en stor rolle i den offentlige økonomi. Det har ikke været muligt for regeringen, at holde de offentlige udgifter på det niveau regeringen ønskede. Landbrugsraadet hilser derfor diskussionsoplæggets forslag om indførelse af omsættelige kommunale udgiftsrettigheder velkomment. Forslaget virker som et godt og effektivt instrument der giver den fornødne sikkerhed for den samlede udgiftspolitik i den offentlige økonomi, samtidig med at det kommunale selvstyre bevares.

### **Fattigdom i Danmark**

Den relativt lave fattigdom i Danmark er med til at fastholde sammenhængskraften i det danske samfund, som er et vigtigt fundament for Danmark i en stadig stigende globaliseret verden. Forebyggelse af fattigdom er derfor særdeles vigtig. Vi er helt enige, med diskussionsoplægget i, at en tidlig indsats i grundskolen er et af de vigtigste steder at forebygge. Vi er derfor godt tilfreds med, at netop en forbedring heraf er højt prioriteret i regeringens globaliseringsstrategi.

Diskussionsoplægget peger på at der næsten ingen fattigdom er blandt fuldtidsbeskæftigede. For den del af befolkningen der ikke er syge eller på anden måde fysisk eller psykisk forhindret i at kunne arbejde er arbejdsmarkedet vejen frem.

Landbrugsraadet støtter forslaget om at øge beskæftigelsesfradraget for at øge det økonomiske incitament til at deltage på arbejdsmarkedet. Ligeledes ses det som meget positivt mht. muligheden for at give løntilskud til ansættelse af kontanthjælpsmodtagerere. Den store gruppe af personer uden for arbejdsmarkedet, i en tid med højkonjunktur og mangel på arbejdskraft illustrerer, at der er behov for en ekstraordinær indsats hvis disse personer skal opnå tilknytning til arbejdsmarkedet på længere sigt. Statistikkerne viser, at selv i en højkonjunktur, strækker disse personers kvalifikationer sig ikke til en deltagelse på arbejdsmarkedet på almindelige vilkår.

## Erhvervsorganisationen HTSI

Formandskabets konjunkturvurdering og prognose deles i vid udstrækning af HTSI. Dansk økonomi ser ud til at være på vej mod en blød landing. Dog er HTSI's forventninger på en række punkter mere optimistiske end formandskabets.

HTSI er af den opfattelse, at formandskabet overvurderer lønpresset i 2007 og 2008. Den nyere tids erfaringer viser, at den høje efterspørgsel på arbejdskraft ikke umiddelbart slår over i øget lønpres. Dette skyldes dels en øget frygt for, at jobbene i visse sektorer i så fald vil blive flyttet til lande med lavere arbejdsomkostninger, dels at udenlandsk arbejdskraft fra især Østeuropa, står klar til at overtage jobbene.

HTSI forventer på den baggrund at presset på konkurrenceevnen bliver af mindre omfang end formandskabet forventer. HTSI har blandt andet derfor også større forventninger til eksportvæksten i 2007.

	2006		2007	
	HTSI	DØR	HTSI	DØR
BNP	3,6	3,3	2,5	2,1
Import	17,2	16,4	6	6,2
Eksport	13	11,9	7	4,6
Privatforbrug	4,9	4,5	3	3,1
Off. Forbrug	0,9	0,7	1,5	1,3
Ledighed	124	125	105	114
Inflation	1,9	2,3	1,8	1,8
Bet. Bal.	35,2	40	37	28

Formandskabets bekymring for den lempelige finanspolitik deles af HTSI. Det er u hensigtsmæssigt, at regeringen og folketing i den nuværende konjunktursituation vælger at øge udgifterne i den offentlige sektor. Det gælder blandt øgede velfærdsudgifter, samt nybyggeri og renovering indenfor den almenyttige sektor. Den offentlige sektor, herunder kommunerne i særdeleshed, bør på være tilbageholdende med nye initiativer, som øger efterspørgslen efter arbejdskraft.

Vor samlede vurdering er, at der ikke er behov for en akut finanspolitisk stramning – snare en tilbageholdenhed når det gælder nye offentlige udgifter.

Af hensyn til det fremtidige arbejdsudbud er vi enige i formandskabets anbefalinger af lavere marginalsatser på arbejdsindkomst. Det er afgørende at skattelettelserne bliver udformet på en måde, som sikrer de størst mulige positive ar-

bejdsudbudseffekter. Vi konstaterer derfor med tilfredshed, at formandskabet har fokus rettet mod lettelser i mellem- og topskatten.

Lettelser på disse områder vil samtidig styrke dansk erhvervslivs muligheder for at tiltrække og fastholde højt kvalificerede medarbejdere, som i dag lever på et internationalt arbejdsmarked.

Regeringen bør sikre, at det økonomiske råderum for skattelettelser bliver tilvejebragt uden indførelse af skattestigninger på andre områder. Formandskabets anbefaling af højere ejendomsværdiskat indebærer en stor risiko for at bunden vil gå ud af boligmarkedet. Som formandskabet selv er inde på i rapporten er det tænkeligt, at de i SMEC beregnede kontantprisvirkninger er undervurderede. Et fald i kontantpriserne som følge af højere skatter vil, kombineret med det højere renteniveau, være en giftig cocktail på boligmarkedet.

Endelig har HTSI et principielt forbehold overfor indførelsen af nye skatteskruer – ikke mindst skatteskruer, som fordeler byrden ud fra bopæl og ikke indkomst eller rådighedsbeløb. Senest var det den kommunale udligningsreform, som øgede skattebyrden fordelt efter bopælskommune og ikke efter indkomst eller rådighedsbeløb.

På det kommunale område deler HTSI formandskabets bekymring for de gentagne budgetoverskridelser. Skattestoppet er imidlertid et vigtigt og disciplinerende instrument, som er med til at lægge en dæmper på udgiftsvæksten. Udfordringen i kommunerne er derfor at sikre mere valuta for pengene og fokusere på målretning og kvalitetsudvikling af serviceydelserne. Vi ser regeringens kvalitetsreform af den offentlige sektor, som et væsentligt bidrag til denne proces.

Spørgsmålet om målrettede sanktioner med kommuner som bryder de indgåede aftaler med regeringen hænger snævert sammen med udviklingen af nye økonomiske styringsinstrumenter, som hidtil ikke har været tilstrækkelig effektive. Omsættelige udgiftsrettigheder kunne være en metode, som kunne afprøves i praksis.

## **Fattigdom i Danmark**

Formandskabets undersøgelse af fattigdom i Danmark bekræfter væsentligheden i at forebygge fattigdom på et tidligt tidspunkt i borgernes liv. At uddannelse og gode dansk kundskaber er grundlaget for en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet bør således præge den fremtidig politiske indsats på området.

Formandskabets undersøgelse fremhæver de økonomiske incitamenters betydning for en række udsatte grupper. Formandskabet konstaterer, at det imidlertid ikke generelt er muligt at fastlægge et objektivt kriterium for, i hvilket omfang en person er i stand til at forsørge sig selv ved beskæftigelse. HTSI mener at udgangspunktet derfor bør være, at mindske samspilsproblemerne, så der i det mindste ikke er forhold, der ligefrem lægger en dæmper på motivationen til at tage en uddannelse eller et arbejde.

## **Dansk Handel & Service**

### **Konjunkturvurderingen**

Det går godt i den danske økonomi. Det er bemærkelsesværdigt, at der trods en længere periode med stærk økonomisk vækst fortsat kan fremvises sunde tal på alle centrale økonomiske balancer: Inflation, betalingsbalance, offentlig budgetsaldo og ledighed.

Alligevel er der i øjeblikket mange, der frygter en forestående overophedning af den danske økonomi. Der er imidlertid ingen tvivl om, at den danske økonomi er blevet væsentlig mere tilpasningsdygtig i de seneste år, og Dansk Handel & Service vil advare mod at drage for hurtige konklusioner.

Dansk Handel & Service er enige i hovedlinjerne i formandskabets vurdering af konjunktursituationen, heriblandt ikke mindst udsigten til en blød landing for det danske opsving. Der er derfor på nuværende tidspunkt ingen grund til at igangsætte nye finanspolitiske stramminger.

Skulle der mod forventning blive behov for, at man fra politisk hold bliver nødsaget til at dæmpe den økonomiske aktivitet, bør det ske via udgiftssiden i de offentlige budgetter. På den baggrund er Dansk Handel & Service enig i det u hensigtsmæssige ved, at finanspolitikken isoleret set vil bidrage med en ikke ubetydelig stigning til den økonomiske aktivitet i 2007.

Dansk Handel & Service kan ikke støtte forslaget om igen at bruge skattesystemet som konjunkturdæmpende instrument. Skattestoppet har haft en positiv disciplinerende effekt i udgiftspolitikken, som er vigtig at fastholde. Der er behov for ændringer i skattesystemet, men det bør ske i form af en egentlig gennemgribende skattereform med henblik på at indrette skattesystemet i forhold til velfærdsmodellen i et langsigtet perspektiv.

Indsatsen mod at sikre et råderum for fortsat vækst i økonomien bør grundlæggende rettes mod en yderligere effektivisering af arbejdsmarkedet. Det er nød-

vendigt at sikre en mere effektiv og konsekvent indsats i såvel arbejdsformidling som kommuner, så disse ændres fra at have en opbevarende til en aktiverende rolle, og til at kontrollere at systemerne fungerer såvel centralt som lokalt, så flere marginalgrupper gøres arbejdsmarkedsparate. Samtidig skal der fokuseres på en øget indsats for at gøre det attraktivt for kvalificeret udenlandsk arbejdskraft at arbejde i Danmark. Regeringen har vedtaget en lang række initiativer på disse områder, men det er nu vigtigt, at der konstant er fokus på, at initiativerne gennemføres og administreres efter intentionerne.

Dansk Handel & Service er enige med Formandskabet i behovet for, at der bliver formuleret nye langsigtede mål for udviklingen i de offentlige finanser og det offentlige forbrug. Set i lyset af, at det efterhånden snarere er reglen end undtagelsen, at væksten i det offentlige - og især det kommunale - forbrug overskrider den planlagte udvikling, er der åbenlyst behov for en mere hensigtsmæssig styring af udgifterne. Det nuværende system er både ufleksibelt for de enkelte kommuner, og det er vanskeligt at sanktionere bevidste budgetoverskridelser.

Der er derfor gode argumenter for at ændre den nuværende aftalemodel mellem kommunerne og regeringen, således at kommunerne i højere grad får incitament til at øge effektiviteten og regeringen en bedre mulighed for at sanktionere kommuner, der bryder indgåede aftaler. Dansk Handel & Service vil henlede opmærksomheden på, at også Velfærdskommissionen har stillet forslag på dette område, der netop fokuserer på incitamenterne til en mere effektiv opgaveløsning.

### **Fattigdom i Danmark**

Formandskabets analyse af fattigdom i Danmark, viser helt som forventet, at omfanget af fattigdom er begrænset. Alligevel er det naturligvis vigtigt, at problemet tages alvorligt, både ud fra et menneskeligt og et samfundsøkonomisk synspunkt.

Dansk Handel & Service er enige i, at opbygningen af faglige og personlige kvalifikationer er et af de vigtigste elementer i forebyggelsen af fattigdom. Det stiller store krav til uddannelsessystemet, hvor der i langt højere grad er behov for en tilpasning mod det enkelte individ gennem differentiering på alle niveauer. Dansk Handel & Service har i forbindelse med arbejdet i Globaliseringsrådet udgivet bogen "De globale muligheder". Her præsenteres en sammenhængende strategi for uddannelsessystemet, hvor bl.a. behovet for større differentiering overalt i uddannelsessystemet – som vi kalder 1:1 uddannelse – er et af fire afgørende principper.

Der er ingen tvivl om, at en ansættelse på det ordinære arbejdsmarked – men på særlige vilkår - for udsatte grupper med ringe kvalifikationer er en effektiv vej til øget selvforsørgelse og integration. Formandskabets forslag om øget brug af løntilskud, indslusningsløn mv. er i den forbindelse rigtige initiativer. Forsøget på en sammenkædning med overenskomsterne på det private arbejdsmarked her blot en måned før de nye forhandlinger sættes i gang, er imidlertid dårlig timing.

Det er imidlertid vigtigt at påpege, at brugen af tilskudsordninger og andre konkrete initiativer ikke i sig selv ikke kræver nye lovgivningsmæssige initiativer. Bl.a. giver den såkaldte trappemodel kommunerne og virksomhederne, de redskaber der skal til. Desværre viser erfaringerne, at sagsbehandlere i kommunerne er for tilbageholdende med at anvende modellen.

Endelig vil Dansk Handel & Service henlede opmærksomheden på det forhold, at bekæmpelse af den sorte økonomi i sig selv vil reducere fattigdomsproblemet, idet indtægterne vil komme frem i lyset. Det er lidt skuffende, at formandskabet end ikke antyder, at der her er en direkte årsag til, at opgørelsen af den reelle fattigdom i Danmark er meget usikker.

## **Finansrådet**

Finansrådet kan overordnet erklære sig enig i formandskabets vurdering af såvel den danske som den internationale økonomi. Det mest sandsynlige er en blød landing for dansk økonomi. Vi bevæger os dog på en knivsæg og risikomomenter som boligmarked og arbejdsmarked kan overraske negativt.

Formandskabet anfører, at der er en betydelig risiko for overophedning på arbejdsmarkedet. I det lys kan det undre, at der i rapporten ikke er forslag til arbejdsmarkedstiltag, der på kort sigt kan afhjælpe manglen på arbejdskraft. Formandskabet bør til stadighed være den institution, der peger på u hensigtsmæssigheder i dansk økonomi – uanset om forslagene politisk set kan være vanskeligt gennemførlige. Det gør man jo også, når man taler for skatteomlægninger på trods af skattestoppet.

Selvom der er indgået en velfærdsaftale, er den eksisterende efterlønsordning ikke blevet mere rigtig. På trods af et overophedet arbejdsmarked har man fra offentlig side valgt fortsat at subsidiere fritid gennem en ordning, der som Velfærdskommissionen og formandskabet selv har dokumenteret, ikke kan retfærdiggøres i forhold til at sikre de reelt nedslidte en ordentlig mulighed for tilbagetrækning. Det synes oplagt, at justeringerne i efterlønsordningen kunne gennemføres hurtigere, så det ikke blot afhjælp de langsigtede udfordringer i økonomien

– men også de mere kortsigtede. Men selv med et lavere ambitionsniveau kunne man – som formandskabet jo gjorde for et år siden - pege på en afkortning af dagpengeperioden, en udvidet ungeindsats og en opstramning i forhold til administrationen af de eksisterende regler. Det er nu, at man bør lede med lys og lygte efter tiltag, der kan bringe flere i beskæftigelse. Med de nuværende konjunkturer, har der aldrig været bedre mulighed for at få grupper, der tidligere har været placeret yderst på arbejdsmarkedet, i beskæftigelse. Den overordnede ledetråd bør være, at der altid skal være incitamentter til at arbejde.

Finansrådet kan derfor også støtte formandskabets forslag om at sænke marginalbeskatningen på arbejdsindkomst. Principielt bør begrundelsen dog være strukturelt – og ikke konjunkturmæssigt - betinget. Tilskyndelsen til at søge beskæftigelse og tage en uddannelse bør øges, uanset hvor vi befinder os i konjunkturløbet.

I den nuværende konjunktursituation kan man kun bakke om, at en sænkning af marginalsatserne ikke bør øge presset på arbejdsmarkedet yderligere. Det kan dog undre, at formandskabet i deres tilgang til finansieringssiden meget ensidigt fokuserer på beskatningen af boliger, mens andre finansieringsformer omtales som ”ubehagelige”. Lavere offentlige udgifter i form af lavere offentligt forbrug eller en reduceret investeringsaktivitet er mere effektive midler til at kontrollere konjunkturerne, og en del af bivirkningerne ved offentlige besparelser behøver ikke at være utilsigtede. I forbindelse med kommunesammenlægningerne synes det oplagt, at der allerede næste år burde kunne høstes rationaliseringsgevinster. I vores øjne løber man en utilsigtet risiko ved at foreslå en ændring i ejendomsværdibeskatningen på et tidspunkt, hvor boligmarkedet synes skrøbeligt. Særligt i de områder af landet, hvor priserne er steget mest, står førstegangskøberne i en sårbar situation. Skulle der ske justeringer af beskatningen, ville det være mere oplagt i første omgang at fjerne særreglerne for de, der har købt deres bolig før 1/7 1998 og for pensionisterne, da disse grupper er mere robuste som følge af de store værdistigninger. Formandskabet har tidligere vurderet, at en fjernelse af disse uskønne særregler ville give op mod 4 mia. kr. i provenu.

I øvrigt finder Finansrådet det påfaldende, at diskussionen af udviklingen i de offentlige finanser stort set udelukkende føres på indtægtssiden, herunder de u hensigtsmæssige virkninger af skattestoppet. Formandskabet foreslår ganske vist, at der udarbejdes en ny mellemfristet plan for dansk økonomi, der blandt andet skal holde målsætninger for udviklingen i det offentlige forbrug i forhold til BNP. Men egentlige tiltag, der skal sikre en begrænset udvikling i de offentlige udgifter, overvejes ikke. Her havde det fx været oplagt med en opfordring til de sammenlagte kommuner om i større omfang at benytte sig af instrumenter som udlicitering og indbyrdes benchmarking mv. Med det stadigt mere begræn-

sede udbud af arbejdskraft, er det afgørende, at den offentlige sektor ikke unødigt fortrænger privat beskæftigelse og bidrager til øget lønpres.

Også på den lidt længere bane finder Finansrådet det beklageligt, at formandskabet reelt freder diskussionen om stramninger af de offentlige udgifter. Som det fremgår af beregninger i diskussionsoplægget, så har velfærdsaftalen kun løst halvdelen af holdbarhedsproblemet. Forløbet omkring velfærdsreformerne har vist, at man skal være ude i god tid. Hvis ikke vi vil efterlade en regning til de kommende generationer bør diskussionen ikke gemmes væk. Særligt ikke i lyset af de - i vores øjne - noget optimistiske antagelser omkring det fremtidige pres på sundhedsudgifterne, udviklingen i produktiviteten mv., som indgår i beregningerne.

For så vidt angår forslaget om omsættelige udgiftsrettigheder på kommuner, så virker forslaget ikke mindre relevant i forhold til 2004, hvor formandskabet sidst lancerede ideen. Et sådant tiltag vil ikke kun gøre det nemmere at undgå overskridelser af kommunernes samlede ramme, men vil også i lyset af den stigende centralisering – kunne give visse frihedsgrader tilbage til det kommunale selvstyre. Og som nævnt i rapporten vil det fra centralt hold være nemmere at identificere budgetoverskridelser og dermed sanktionere målet.

I formandskabets kapitel om fattigdom er det glædeligt, at andelen af fattige i Danmark for det første er lav, og at andelen har været på et internationalt lavt niveau i de seneste ti år. Når det er sagt, så finder Finansrådet det afgørende, at man kigger på fattigdom i et dynamisk perspektiv, idet mobiliteten er helt afgørende, i forhold til at undgå, at bestemte grupper fastholdes i fattigdom. Men også her ser det fornuftigt ud.

Overordnet bør det tilstræbes at give folk de kvalifikationer, der gør, at de kan komme ind på arbejdsmarkedet. Finansrådet deler formandskabets vurdering af, at økonomiske incitament er ikke virker på alle. Det er dog vigtigt at pointere, at eventuelle tiltag rettet mod bekæmpelse af fattigdom ikke må modvirke økonomiske incitament til at være i beskæftigelse. Derudover er det afgørende, at bekæmpelsen af de meget begrænsede fattigdomsproblemer ikke yderligere komplicerer det danske skattesystem. Særlige fradrag til bestemte befolkningsgrupper afhængig af ægteskabelig status er i den henseende ikke den rigtige vej at gå.



## **Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd**

Der er grund til at glæde sig over den generelle økonomiske situation med overskud på de forskellige økonomiske balancer og især over, at der er et fortsat fald i ledigheden.

### **Behov for blød landing og fremtidssikring**

Men der er samtidig grund til at være på vagt overfor de farer der lurder fx risiko for overophedning af vores økonomi. Vi er derfor helt enige med formandskabet i, at der skal foretages justeringer der kan give en blød landing af økonomien samtidig med en fremtidssikring og hensyntagen til globaliseringens udfordringer.

### **Omlægning af skattesystemet nødvendigt**

Vi er enige med formandskabet i, at den bedste måde at opnå målet om finanspolitisk holdbarhed er en ophævelse af skatte loftet nu og en omlægning af skattesystemet. Skatten på arbejde skal sættes ned og beskatningen af fast ejendom skal øges. Det er en løsning, der er så snublende nær. En god model kunne være at afskaffe mellemskatten og det kan finansieres med, at beskatningen af fast ejendom følger prisudviklingen. Det kan undre, at Regeringen ikke iværksætter det straks, specielt når det vil påvirke arbejdsudbuddet positivt.

### **Traditionelle finanspolitiske stramninger er ødelæggende**

Vi finder, at alternativet til en omlægning af skattesystemet, som skitseret i oplægget, er skræmmende. Traditionelle finanspolitiske stramninger i form af besparelser i den offentlige sektor vil give negative effekter for vores konkurrenceevne og samfundets sammenhængskraft. Specielt i lyset af, at den offentlige sektor allerede nu kæmper med at fastholde serviceniveauet, som følge af den stramme styring af økonomien og den manglende finansiering af kommunalreformene.

### **Styring af kommunernes økonomi**

Formandskabet præsenterer igen ideen om at styre den kommunale økonomi via køb og salg af udgiftskvoter på en børs. Efter FTF's opfattelse er svaret på kommunernes trængsler ikke udgiftskvoter, da det kan bidrage til en skævvridning af velfærds niveauer. Vi ser i stedet at man tildeler kommunerne en ordentlig økonomisk ramme, der kan bidrage til opretholdelsen af et velfærdsniveau med høj kvalitet for alle borgere.

## **Fattigdom i Danmark**

Først og fremmest vil vi understrege, hvor vigtig vi finder denne problematik. Hvis vi skal bevare vores samfund med dets unikke institutionelle konkurrenceevne og sammenhængskraft skal en væsentlig forebyggende indsats til.

## **Niveauet af offentlige ydelser**

FTF er enig i, at introduktionsydelsen til flygtninge bør afskaffes og erstattes med almindelig kontanthjælp.

Vi synes også det er uheldigt, at den ændring af udlændingeloven, der kommer nu, gør at man kan komme til at være mere end 7 år på starthjælp. Reglen skaffer meget få i arbejde og fastholder flere i fattigdom.

## **Løn og ansættelse**

Midlertidige løntilskud til virksomheder der ansætter personer, der i lang tid har modtaget kontanthjælp er en god idé, når målet med tilskuddet er at bane vejen til varig ordinær beskæftigelse.

FTF er ikke tilhænger af indslusningsløn, men kan tilslutte sig, at der aftales særlige løn- og ansættelsesvilkår, der indebærer reduceret løn i en afgrænset periode, mod at den ansatte deltager i uddannelsesprogrammer der ligger udover hvad nyansatte normalt deltager i. Målet for denne type ansættelser må altid være permanente ordinære ansættelser.

## **Fattigdomsforebyggelse**

Bekæmpelse af fattigdom på lang sigt er yderst vigtig. FTF kan derfor tilslutte sig, at det forebyggende arbejde i daginstitutioner og grundskole styrkes.

På daginstitutionsområdet bør man ikke blot iværksætte evaluering af indsatsen. Der må iværksættes egentlig udvikling og forskning på området. Det vil være naturligt at de miljøer, der opstår omkring de nye professionshøjskoler, involveres i denne forskning.

En god grundskoleuddannelse er nødvendig for senere at kunne fungere på arbejdsmarkedet. Derfor må der sikres ensartet høj kvalitet i de danske grundskoler. Vi tror at en ensartet høj kvalitet bedre vil kunne sikre, at alle forlader skolen med de nødvendige kvalifikationer end isolerede særlige indsatser rettet mod svage grupper.

Deltagelse i samfundets aktiviteter er et mål for integration, men det er også et redskab til at kunne begå sig. Derfor vil det være en god idé, at støtte at børn af mindrebedemidlede kan deltage i sport og andre fritidsaktiviteter. Ja, man kunne

overveje om man ikke også skulle støtte fattige voksnes deltagelse i disse aktiviteter.

### **Beskæftigelsesfradrag**

Beskæftigelsesfradrag målrettet til enlige forsørgere vil efter vores opfattelse forvride skattesystem og endog åbne for snyd. Skattesystemet bør indrettes med så ens regler for alle som muligt, så en særlig hjælp til enlige forsørgeres motivation og muligheder for beskæftigelse bør gives via uddannelses-, arbejdsmarkeds- eller sociale ordninger.

## **Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AERådet)**

### **Konjunkturvurdering**

AERådet deler overordnet set Formandskabets vurdering af den økonomiske udvikling, men er uenig i, at arbejdsstyrkeudviklingen er skuffende. Udviklingen i 2004 og 2005 samt Formandskabets prognose til 2009 giver anledning til en stigning i arbejdsstyrken på ca. 55.000 personer i forhold til et demografisk forløb, der underliggende trækker ca. 5-8.000 personer ud af arbejdsstyrken hvert år.

AERådet stiller sig skeptisk overfor Formandskabets kursændring med hensyn til vurdering af overophedningsrisikoen og anbefaling om, at finanspolitikken som udgangspunkt bør bidrage til at dæmpe den økonomiske aktivitet. Formandskabet fremfører, at risikoen for overophedning er øget, men set i forhold til Formandskabets forrige prognose (forår 2006) er lønstigningstakten i 2006 faktisk nedjusteret med ½ pct.point og kun marginalt opjusteret i de efterfølgende år i forhold til forår-06-prognosen. Samfundet har en klar interesse i, at presset på arbejdsmarkedet fastholdes, fordi det giver plads til, at svage grupper kommer i beskæftigelse. AERådet mener derfor, at man med Formandskabets anbefaling risikerer, at det er finanspolitikken, der giver den hårde landing set i lyset af, at Formandskabet vurderer, at ledigheden vil begynde at stige.

AERådet er enig i, at skattestoppet er en dyr fornøjelse, og at en 2015-plan bør indeholde en ophævelse af skattestoppet. AERådet er endvidere enig i, at det vil være fornuftigt at lave en provenuneutral skatteomlægning med lavere skat på arbejdsindkomst mod øget ejendomsværdibeskatning, og at skattestoppet i så fald må vige. Men AERådet er dog ikke enig i, at skatteomlægning skal bruges som konjunkturinstrument, men skal ses ud fra de strukturelle og fordelingsmæssige virkninger. En kommende skattereform bør indeholde en kulegravning af de uhensigtsmæssigheder, der er opstået siden sidste skattereform og er derfor en bredere og mere omfattende opgave end blot en omlægning mellem to typer af

skat: Indkomstskat og beskatning af jord og fast ejendom. AErådet mener derfor, at en skatteomlægning er en mellemfristet opgave.

AErådet er enig i, at sigtepunktet for det offentlige forbrug i en kommende 2015-plan bør måles i forhold til BNP (velstandsudviklingen), da dette er en mere relevant målvariabel frem for den nuværende realvækstmålsætning.

AErådet mener, at DØRs vurdering af finanspolitikken holdbarhed (baseret på DREAM-modellen) er for pessimistisk. DØR tager ikke højde for, at stigende levetid delvist afspejler en bedre generel helbredstilstand i befolkningen, hvilket vil halvere DØRs vurdering af kravene til finanspolitikken. AErådet er imidlertid enig med DØR i, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for yderligere initiativer til at sikre langsigtet holdbarhed.

### **Fattigdom**

AErådet mener, at det er vigtigt at få belyst gruppen af fattige i Danmark, og bifalder, at Formandskabet undersøger denne gruppe nærmere.

AErådet er enig i Formandskabets anbefaling om især at iværksætte en offentlig indsats overfor de personer, der hænger fast i fattigdom i længere tid. Men AErådet efterlyser samtidig politikforslag fra Formandskabet, der kan hjælpe de allersvageste fattige (f.eks. enlige unge mødre, hjemløse, kriminelle misbrugere).

Fokus i Formandskabets anbefalinger er på traditionelle midler i form af målrettede tilskud og fradrag. Disse kan give nogle uheldige sammensatte effekter for de berørte, hvilket Formandskabet også selv er inde på. En blødere aftrapningsmetode kunne dog findes, hvor målrettede tilskud og beskæftigelsesfradrag ikke modregnes i årets indkomst, men derimod modregnes ud fra en samlet vurdering af de seneste f.eks. fem års indkomst.

AErådet er enige i, at det er vigtigt med en tidlig indsats for at undgå fattigdom i udsatte grupper. Herunder er indsatsen i daginstitutioner vigtig. Det er derfor også afgørende, at der tilføres flere ressourcer til de daginstitutioner med mange ressourcetsvage børn.

AErådet er enige med Formandskabet i, at introduktionsydelsen bør afskaffes, da den blot øger fattigdommen og ikke hjælper de berørte tættere på beskæftigelse. Ud fra samme argument bør starthjælpen også afskaffes. Derudover bør kontanthjælpsloftet også afskaffes. For det første øger loftet tilsyneladende ikke beskæftigelsen i gruppen. For det andet har AErådet vist, at de personer, der rammes af loftet, i høj grad er svage børnefamilier med dårligt helbred. Kontanthjælpsloftet

er derfor, ligesom introduktionsydelsen, blot med til at øge fattigdommen i de berørte grupper og få dem endnu længere væk fra arbejdsmarkedet.

## ENGLISH SUMMARY

### Chapter I: The Danish Economy

Over the past year and a half the Danish economy has been characterized by strong domestic demand. Private consumption has been growing fast, supported by a very strong housing market and improved labour market conditions. This year consumption is expected to grow by 4½ per cent, and growth is also expected to remain above trend in 2007. However, as it is expected that house prices will level out and that employment will stay more or less unchanged, growth in private consumption will gradually decline to more normal levels of around 2½ per cent in 2008-09. Investment has also been growing rapidly, as a result of strong rise in demand, low yields, and increasing difficulties in hiring qualified labour. Relatively high international growth rates have helped Danish exports, and Danish exporters even seem to have gained market shares despite facing higher wage increases than their competitors.

On the labour market, employment has increased and unemployment has fallen. Over the past year and a half, unemployment has decreased by 60,000 persons, lowering the unemployment rate by almost 2 percentage points. Currently, the unemployment rate is just above 4 per cent, which is well below the estimated structural level of unemployment. Given the prospects for continued strong demand, unemployment rates are expected to remain low in the forecast period up until 2009. The size of the labour force has not yet responded strongly to the current economic boom. Over the coming years a more pronounced impact on the labour supply is expected, but this will only just counteract the underlying demographic tendency towards a gradual drop in the size of the labour force. Hence, with both unemployment and the size of the labour force expected to stay more or less constant, the level of employment will remain largely unchanged. Until now, the restriction in labour supply has not given rise to any significant wage acceleration. However, the continued low level of

unemployment is expected to result in wage increases of around 4½ per cent in 2007-09.

The strong demand has caused imports to rise much faster than production, which has reduced the current account surplus. This tendency is expected to continue, such that the surplus on the current account will fall from 3½ per cent of GDP last year towards 1½ per cent in 2009. On the other hand, the high level of economic activity has improved public sector finances. The public sector budget surplus is expected to exceed 3 per cent of GDP throughout the forecast horizon.

On this basis, GDP is expected to grow by more than 3 per cent in 2006, which is slightly faster than in 2005. Over the coming years, lower growth rates are expected as a consequence of the supply-side constraints resulting from the tight labour market situation. GDP growth is therefore expected to be around 2 per cent in 2007, and just above 1½ per cent in 2008-09.

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices	of GDP					
	DKK bn.						
	2005	2005	2005	2006	2007	2008	2009
Private consumption	754.3	48.5	4.1	4.5	3.1	2.4	2.3
Public consumption	402.0	25.9	1.3	0.7	1.3	1.1	1.1
Gross fixed capital formation	324.1	20.9	9.4	11.4	4.2	2.5	2.1
consisting of:							
Residential investments	86.8	5.6	14.2	9.6	4.8	2.5	1.7
Business fixed investments	209.7	12.8	8.1	13.8	4.3	2.5	2.4
Public investments	27.6	1.8	4.4	2.0	2.0	2.0	2.0
Stockbuilding <sup>a)</sup>	1.2	0.1	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Total domestic demand	1,481.6	95.3	4.1	5.0	2.9	2.1	2.0
Exports of goods and services	753.5	48.5	8.5	11.9	4.6	3.5	3.5
Imports of goods and services	681.1	43.8	11.9	16.4	6.2	4.4	4.1
GDP	1,554.0	100.0	3.0	3.3	2.1	1.6	1.6
<b>Key indicators</b>							
Consumer prices, percentage change <sup>b)</sup>			2.0	2.3	1.8	2.1	2.2
Unemployment, per cent <sup>c)</sup>			5.5	4.3	4.0	4.1	4.1
Current account, DKK bn.			56.3	39.8	28.1	26.2	26.0
Current account, per cent of GDP			3.6	2.4	1.7	1.5	1.4
General government financial balance, DKK bn.			71.8	58.2	58.5	59.6	58.4
General government fin. balance, per cent of GDP			4.6	3.6	3.4	3.4	3.2
Hourly wage costs, percentage change			2.7	3.3	4.3	4.6	4.5
Terms of trade, percentage change			1.7	-0.6	0.3	0.4	0.4

a) The percentage changes are calculated as real changes in stockbuilding relative to real GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) Percentage of the total labour force. National definition.

Note: The DKK/USD exchange rate is taken as 6.00 in 2005, 5.96 in 2006, and 5.81 in 2007-09.

Sources: Statistics Denmark, *National Accounts* and own estimates.



## **Policy recommendations**

The forecast predicts a “soft landing” after several years of high demand growth and great strain on the labour market. So far increases in wage rates have been moderate; the strong growth in demand has to a large extent been covered by an increased level of imports, and foreign labour has contributed to an increase in the labour supply. Hence, there are many indications that the economy is considerably more capable of adjustment now than in, for example, the mid-eighties.

Nevertheless, the labour market is now so tight that it is not a question whether wage rates will accelerate, but rather to what extent and for how long. If wage acceleration leads to a rise in expected inflation, there is a great risk that higher wage increases will become a longer term phenomenon. In that case, the economy will most likely have to go through a long period of low growth with a relatively high level of unemployment in order to adjust wages and prices back to a sustainable level. Declining house prices would clearly deepen such a period of low growth.

In the current situation, with the risk of the economy overheating being considerable, fiscal policy should contribute to dampening economic activity. However, over the coming year fiscal policy is expected to be expansionary and thereby increases the risk of the economy becoming overheated. In a situation where the tax freeze (according to which the Government has committed itself not to raise any taxes) reduces the number of available instruments, expansionary fiscal policy is particularly inappropriate.

A tax reform whereby income tax is reduced and taxation of the imputed rent of owner-occupied houses is raised would in the current situation reduce the risk of the economy overheating. Lower income tax could increase the effective labour supply, and higher taxation on houses would reduce the tax subsidies of investment in owner-occupied homes. At the same time the tax system would become more robust to the effects of globalisation. In the long run such a tax

reform would improve public finances as a consequence of the derived positive effects on the labour supply.

Specifically, a revenue-neutral tax reform is recommended whereby the marginal tax on labour income is reduced by DKK 10 billion and the taxation of houses is increased by a similar amount. Such an increase in the taxation of houses does not even total the revenue loss caused by various preferential rules and the erosion caused by the tax freeze since 2001. The analysis in section I.7 of the report shows that the suggested tax reform would ease pressures on the labour market by the equivalent of 5-10,000 people, partly as a consequence of the increased labour supply and partly because the tax reform would dampen demand, at least in the short run.

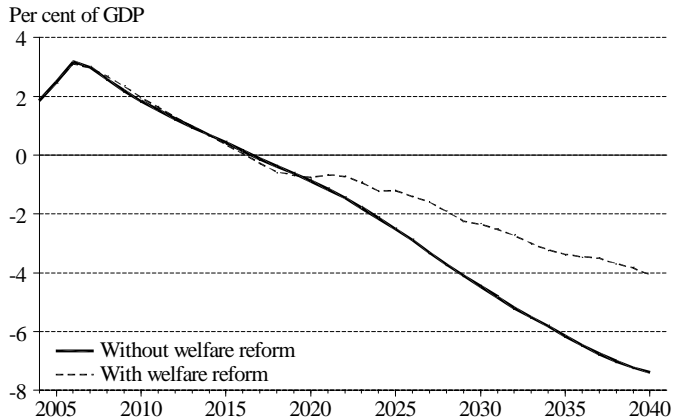
Obviously, this tax reform would violate the tax freeze. However, it is difficult to find other fiscal initiatives that have favourable structural effects, reduce the risk of overheating, and have limited distributive consequences at the same time.

If politicians are not willing to implement a tax reform, either because of the tax freeze or for some other reason, they face an unpleasant choice. One option would be to implement a traditional tightening of fiscal policy, which would not only affect the business cycle, but also bring about unintended side effects. Alternatively, they could choose not to tighten fiscal policy. In that case there would be a substantial risk that the economy would go through a period of overheating followed by a prolonged period with high unemployment and low growth. Since this risk is considered significant, it is recommended that a traditional fiscal tightening be put into effect, if it is chosen not to implement the suggested tax reform.

A welfare reform was introduced in Denmark in the summer which took a significant step in the direction of protecting public finances from the consequences of long term demographic developments. Even though the welfare reform contains a number of initiatives which will improve the public finances in the long run, the reform only solves

approximately half of the initial fiscal sustainability problem; see figure 1 and section I.8 of the report.

*Figure 1 Public fiscal balances with and without the reform*



Source: Section I.8.

The long-term projection of public finances presented in section I.8 is based on the assumption that the tax freeze will be abolished in 2011. Alternatively, if it is assumed that the “nominal principle” (meaning that taxes on housing and excise duties are fixed in nominal terms) of the tax freeze is continued until 2040, tax revenues will be eroded by inflation. This erosion would eliminate almost all of the improvement in the public finances resulting from the welfare reform. Another calculation shows that if there were additional growth in public consumption by only 0.15 percentage points per year until 2040, this would eliminate approximately half of the effects on public finances from the welfare reform. These alternative scenarios show that there is a considerable risk of a less favourable development in public finances than projected.

The projection shows that tax revenues and public expenditures in the period 2010-25 will be in balance on average, and that public debt in 2025 will be unchanged compared to

today. This shows that the deterioration of the public finances is a potential future phenomenon, not a present one. On this basis, it does not seem imperative at the present time to implement any further tightening of the public finances solely on the grounds of long-term sustainability. A scenario with a significant surplus for an extended period would mean that the public sector built up a credit balance of such a magnitude that it would be in conflict with the principle of equal treatment of the current generation compared to those coming.

Even though there is no need for immediate financial tightening on the grounds of long-term sustainability, the projection clearly shows that there will be a need for initiatives that improve the public finances at some point in the future. It will be natural for the main part of the adjustment to take place at a time beyond the immediate horizon of the welfare reform, which is around 2025.

However, in order to maintain a long-term focus in fiscal policy, it is appropriate to set up new goals for public finances. A new medium-term plan, to replace the current 2010 plan, should include goals that as a minimum aim at structural public finances being close to balance as we approach 2020 or 2025. Achieving such a goal would ensure that public debt is kept literally unchanged. This would not solve the long-term sustainability problem, but it would ensure that no new burdens were placed on future generations. A new medium-term plan should include the abolition of the tax freeze, so that excise duties and taxes on houses are not eroded further by inflation. In addition, the new plan should contain explicit targets for trends in public consumption. These targets should be stated for nominal public consumption relative to nominal GDP.

Currently, the overall growth rate in expenditures of local municipalities is controlled by a combination of the tax freeze (which keeps average tax rates constant across municipalities) and an agreement between the central government and the municipalities. The current system leaves the individual municipalities with limited flexibility. Given the repeated breaches of the medium-term goals for real growth

in public consumption, the system can only be described as a limited success. This is probably connected with ambiguity concerning sanctions and the difficulties of getting the sum of the budgets of the individual municipalities to match a centrally negotiated target.

A more flexible way of controlling total municipal expenditures and taxes would be to introduce tradable municipal “expenditure rights”. These expenditure rights could be allocated to individual municipalities each year on the basis of a centrally determined target. If an individual municipality wants to increase spending above its allocated rights, it will have to buy additional expenditure rights from other municipalities. Municipalities wanting to buy will have to increase taxes, while municipalities willing to sell expenditure rights must cut spending, but could in turn also cut taxes. The price of expenditure rights would in general reflect the tightness of the centrally determined target.

A system of tradable municipal expenditure rights would make it easier for individual municipalities to adjust the level of taxes and expenditures in accordance with local preferences. At the same time, the central government would maintain full control over total municipal expenditures (and average tax rates). It would also be easy to initiate sanctions against individual municipalities if the centrally determined target were violated, as it would be simple to identify municipalities exceeding their expenditure rights.

## **Chapter II: Poverty in Denmark**

One of the purposes of the welfare state is to fight poverty. Income transfers act as a public insurance against poverty, with transfers from the public purse being allocated to individuals or households who are unable to earn an acceptable income themselves. The chapter analyses economic poverty in Denmark.

In this chapter, a person is defined as being poor if his or her disposable income after income tax and public transfers is less than 50 per cent of the median income of the popula-

tion. This definition is commonly used in comparative analyses of poverty by the OECD and for the Luxembourg Income Study. Income is calculated using an equivalence scale for households of different sizes. The equivalence scale is based on the assumption that the maintenance costs to a household for a child are less than the costs for an adult, and that there are economies of scale.<sup>1</sup>

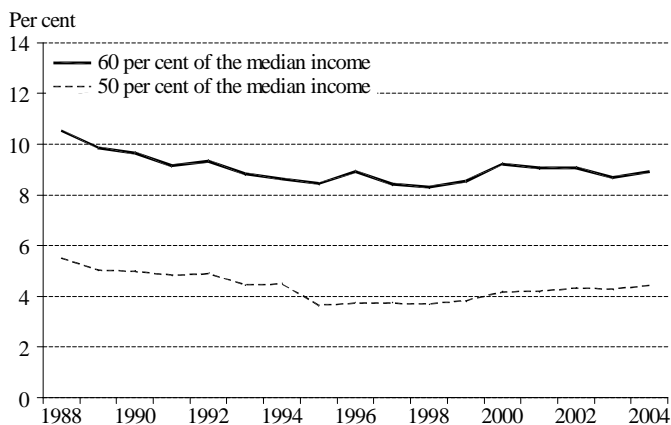
Persons aged 19 and above are included in the analysis if they are not enrolled in education, and if they have been registered as living in the country from the beginning of the calendar year. Others aged 19 or more are excluded from the analysis; this applies to adults enrolled in education, who are expected to receive a higher income later in life, and it applies to persons finishing a course of education during the current year. An important point is that a person is treated as head of a separate household if he or she is 19 years old and above and not living together with a partner at the same address.

The disposable income for a person on the poverty line in 2004 was DKK 75,000, and the real value of income at the poverty line had increased by 17 per cent from 1992 to 2004, while it was nearly constant from 1988 to 1992, when unemployment was increasing.

Calculations show that the proportion of the population living in poverty was relatively low at a level of 4.4 per cent in 2004, and that it was relatively stable for the previous 12 years (see figure 2). If poverty had instead been defined as 60 per cent of the median income, 8.9 percent of the population would have been defined as poor in 2004. The proportion of poor people in Denmark is low in nearly all international comparative studies of poverty.

1) The equivalence factor is  $F=(n_a + 0.6 \cdot n_c)^{0.8}$  where  $n_a$  is the number of adults and  $n_c$  is the number of children. The equivalence factor is based on analyses of the actual cost of living.

Figure 2 *Proportion of the population living in poverty 1988-2004*



Source: Section II.2.

In 2004, 165,000 persons were living in poverty. Poverty is relatively common among the young, persons living alone or with a large number of dependent children, immigrants, the self-employed, and people outside the labour force. Some of the young persons among the poor are living together with their parents, or they are foreign students or trainees.

In the chapter special attention is given to three groups of people who are often considered to be more at risk of living in poverty. These three groups are single parents, immigrants, and persons who are mentally ill. Single parents are more liable to be living in poverty than persons living alone without dependent children, but a single parent with one child usually leaves poverty relatively quickly, while single parents with more than one child usually remain poor for a longer period.

The proportion of persons living in poverty is above 10 per cent among immigrants from Western countries and above 20 per cent among immigrants from non-Western countries, while the share among ethnic Danes is less than 4 per cent. The proportion in poverty is especially high among those immigrants who have been in the country for only one to

three years, but the differences between people of different origins are remarkably large.

A separate analysis investigates poverty among persons who suffer from mental illness. We find large differences between persons with different diagnoses, and the incidence of poverty seems to be higher around the time when mental illness is diagnosed.

The welfare implications of living in poverty are much more severe if the person lives in poverty for several years compared to just a single year. More than half the people who experience poverty are only poor for one year. Their poverty may be due to exceptional circumstances such as divorce, childbirth or temporary income loss. For a year or two it is often possible to use savings, gifts from family and friends, or loans. As time spent in poverty increases, the level of living is affected more dramatically.

The duration of poverty is analyzed in a hazard rate model covering all spells of poverty starting from 1989 to 2003. Estimations show that hazard rates decrease during the time spent in poverty, and the probability of leaving poverty from the first to the second year is twice as great as the probability of leaving poverty from the fifth to the sixth year.

The duration of a spell of poverty is especially long for the unskilled, and for those who are outside the labour market or with only limited connection to it. Furthermore, the self-employed and immigrants experience longer spells of poverty as do persons living in Copenhagen. Finally, persons with a relatively large number of dependent children stay in poverty for a longer period than single parents with only one child or couples with up to three children.

Generational income mobility is examined. This is done by comparing earnings in 2002-04 for persons born in 1962-64 with their parent's earnings in 1980-82. Focus is placed on the lower tail of the earnings distribution. Hence, we use quantile regression to explore the effect of explanatory variables at different points in the conditional distribution of



the dependent variables. The analysis reveals that the effect of parents' earnings on the earnings of the offspring is modest. However, the effect on the lowest part of the income distribution is a little higher than the effect on average income. The probability of the children having zero earnings is quite sensitive to parents' earnings.

The prevention of poverty should start in early childhood. An important factor is to give children and young people personal skills and education that will be relevant on the labour market. Empirical findings support the theory that it is important to put in place pre-emptive measures aimed at socially vulnerable children. However, no comprehensive survey exists of which measures are effective in improving the prospects of socially vulnerable children. Therefore, a systematic quantitative evaluation of measures used to support socially vulnerable children is needed.

It is important that initiatives to improve qualifications for the weakest group of children come into effect early and continue in the elementary school. The problems are concentrated around young people leaving school without adequate qualifications to take a course of education at upper secondary and vocational training levels. The goal ought to be that almost everybody should be able to complete such a course of education.

Besides initiatives aiming at preventing poverty, there are two ways of reducing poverty. One is to increase income support to those who are below the poverty limit, while the second is to improve the probability of leaving poverty by becoming self-supporting.

Hardly any full-time workers are below the poverty line. Therefore it is important to create good employment possibilities for those who have the greatest risk of ending up in poverty. It is also important that there is a financial advantage to being employed. It is necessary that the level of public income transfers is balanced against the level of wages.

Social assistance can reduce the amount of poverty, but at the same time less strict rules and higher levels of compensation could reduce incentives to seek jobs. However, financial incentives only affect people who have a realistic chance of getting a job. Some people in poverty have such poor qualifications or health that they are unable to respond to financial incentives. A reduction of income transfers for these groups would only mean a reduction in income.

In Denmark, the level of social assistance is much lower for refugees, immigrants, and Danes returning to Denmark after more than a year abroad than it is for native Danes. However, it is very difficult for refugees to find a job, because of their lack of language abilities and of qualifications relevant for the Danish labour market. Financial incentives therefore have only very limited effects on this group. It is recommended that refugees receive social assistance at the same level as native Danes for three years. After this period their qualifications will be much better and their possibilities of becoming self-supporting will have improved considerably. Hence, from that point on they should be treated in the same way as immigrants and returning native Danes.

The average income for single parents is relatively low and the labour supply for this group is relative sensitive to changes in income. The financial gain from finding an unskilled job is very small for single parents receiving social assistance. Hence, it is recommended that an earned income tax credit specifically for single parents is introduced, since this improves the financial incentives to find a job for this group.

It is difficult for the people who are most exposed to poverty to find and hold a job. A strong attachment to the ordinary labour market is the best way to protect people from marginalization. It is possible within the collective agreements to employ workers on special terms, e.g. on lower wage rates or with reduced hours of work. However, this possibility is rarely used. In order to increase the use of employment on special terms, it is recommended that a temporary public subsidy be given to this type of employment. The specific terms should be negotiated locally. An

alternative is to prescribe a lower starting wage rate for new immigrants and persons on long-term social assistance for a defined limited period.

A wage subsidy to people on social assistance is also a means of creating a more firm attachment to the labour market for this group. It is recommended that recipients of social assistance with modest qualifications should be employed as quickly as possible with a wage subsidy.

If it is possible to integrate the poor into the labour market, poverty is reduced and labour supply increased. Hence, society gains from preventing and reducing poverty.

## FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

75. Dansk Økonomi, forår 1999. Konjunkturvurdering. Danske virksomheder: Ejere, styring og effektivitet. Østeuropa, reformer og EU. English Summary. 120 kr.
  76. Dansk Økonomi, efterår 1999. Konjunkturvurdering. Dansk økonomi 2010. Værdien af den danske olie og naturgas. Udfordringer og muligheder for naturgassektoren. English Summary. 120 kr.
  77. Dansk Økonomi, forår 2000. Konjunkturvurdering. ØMU'en: Dansk valutapolitik ved en skillevej. Marginalisering og udstødning. Sundhed – en opgave for velfærdsstaten. English Summary. 140 kr.
  78. Dansk Økonomi, efterår 2000. Konjunkturvurdering. Naturforvaltning og biologisk mangfoldighed. English Summary. 110 kr.
  79. Dansk Økonomi, forår 2001. Konjunkturvurdering. Udfordringer for skattesystemet. Boligmarkedet – skævt og ineffektivt. English Summary. 140 kr.
  80. Dansk Økonomi, efterår 2001. Konjunkturvurdering. Ulighed og omfordeling i Danmark. Globalisering og det danske arbejdsmarked. English Summary. 140 kr.
  81. Dansk Økonomi, forår 2002. Konjunkturvurdering. Kommunerne og staten. Vurderinger af 90'ernes miljø- og energipolitik. English Summary. 140 kr.
  82. Dansk Økonomi, efterår 2002. Konjunkturvurdering. Det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitikken. English Summary. 140 kr.
  83. Dansk Økonomi, forår 2003. Konjunkturvurdering. Forskning, innovation og jobskabelse. English Summary. 140 kr.
  84. Dansk Økonomi, efterår 2003. Konjunkturvurdering. Uddannelse. English Summary. 140 kr.
  85. Dansk Økonomi, forår 2004: Konjunkturvurdering. Finanspolitikens holdbarhed. Fordelingen mellem generationer. Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. English Summary. 140 kr.
  86. Dansk Økonomi, efterår 2004: Konjunkturvurdering. Udflytning af arbejdspladser. Vand og natur. English Summary. 140 kr.
  87. Dansk Økonomi, forår 2005: Konjunkturvurdering. Indkomstoverførsler. Aktiv socialpolitik og førtidspension. Efterløn. Forsikringer, dagpenge og kontanthjælp. Medborgerkonti. English Summary. 140 kr.
  88. Dansk Økonomi, efterår 2005: Konjunkturvurdering. Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik. English Summary. 140 kr.
  89. Dansk Økonomi, forår 2006. Konjunkturvurdering. Erhvervsstøtte på godt og ondt. Trafik, trængsel og infrastruktur. English Summary. 140 kr.
  90. Dansk Økonomi, efterår 2006. Konjunkturvurdering. Finanspolitisk holdbarhed. Fattigdom i Danmark. Livsindkomster. English Summary. 140 kr.
-