

Dansk Økonomi · Forår 2008

Danish Economy · Spring 2008 · English Summary

Konjunkturvurdering

Opsparing

Det Økonomiske Råd

Det Økonomiske Råd blev oprettet i 1962 og har til opgave "at følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af indtil 22 medlemmer. Formandskabet står også i spidsen for Det Miljøøkonomiske Råd. De Økonomiske Råds sekretariat bistår formandskabet med at udarbejde de halvårslige redegørelser til Det Økonomiske Råd og den årlige redegørelse til Det Miljøøkonomiske Råd. Loven om De Økonomiske Råd er senest revideret i 2007, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriets lovebekendtgørelse nr. 1054 af 21. august 2007.

Formandskabet

Professor Peter Birch Sørensen (formand), Københavns Universitet, professor Michael Rosholm, Handelshøjskolen i Århus, professor Jan Rose Skaksen, Copenhagen Business School og professor Eirik Schrøder Amundsen, Københavns Universitet.

Rådets øvrige medlemmer

Økonomi- og Erhvervsministeriet: Departementschef Michael Dithmer, Finansministeriet: Departementschef Christian Kettel Thomsen, Kommunale organisationer: Adm. direktør Peter Gorm Hansen, Danmarks Nationalbank: Nationalbankdirektør Jens Thomsen, Dansk Arbejdsgiverforening: Formand, viceadm. koncerndir. Jørgen Vorsholt, Dansk Byggeri: Formand, adm. direktør Povl Christensen, Landsorganisationen i Danmark: Landsorganisationsformand Harald Børsting, forbundsformand Thorkild E. Jensen og forbundsformand Kim Simonsen, Akademikernes Centralorganisation: Formand Sine Sunesen, Dansk Industri: Adm. direktør Hans Skov Christensen, Håndværksrådet: Formand Niels-Erik Lundvig, Landbrugsrådet: Præsident Peter Gæmelke, HTS Handel, Transport og Service: Formand, adm. direktør Jesper Balthazar-Christensen, Dansk Erhverv: Formand, adm. direktør Poul Erik Pedersen, Forbrugerrådet: Direktør Rasmus Kjeldahl, Finansrådet: Formand, bankdirektør Peter Schütze, FTF - Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte: Formand Bente Sorgenfrey, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Formand, professor Per Kongshøj Madsen, Særlige sagkyndige: Professor Birgitte Sloth, professor Torben M. Andersen og prorektor, professor Nina Smith.

Sekretariatet

Sekretariatschef Lars Haagen Pedersen, kontorchefer John Smidt, Niels Henning Bjørn, Jesper S. Schou, administrationschef Per Ulstrup Johansen, chefkonsulenter Anders Larsen, Dorte Grinderslev, Jens Hauch, Poul Schou, specialkonsulenter Anja Skjoldborg Hansen, Anne Kristine Høj, Jesper J. Kühl, Jesper Linaa, Søren Arnberg, Uffe Nielsen, fuldmægtige/AC-medarbejdere Lene Kjærsgaard, Lene Toftkær, Lise Skovsgaard Nielsen, Lise-Lotte Pade Hansen, Mette Skak-Nielsen, Mikkel Barslund, Morten Kohl, Peter Marcus Kjellingbro, Steffen Lind, kontorfuldmægtige Katja Jørgensen, Käte Olstrup, assistent Mie Kristine Bolt, studentermedhjælpere Anne Sofie Bang Nielsen, Jonas Aller Kjeldsen, Louise C. Willerslev-Olsen og Nima Nonejard.

Dansk Økonomi · Forår 2008

Danish Economy · Spring 2008 · English Summary

Konjunkturvurdering

Opsparing

Dansk Økonomi, forår 2008

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke
- Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Tlf.: 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

E-mail: boghandel@schultz-grafisk.dk

Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

De Økonomiske Råds Sekretariat

Amaliegade 44

1256 København K

Tlf.: 33 44 58 00

Fax: 33 32 90 29

E-mail: dors@dors.dk

Hjemmeside: www.dors.dk

Tryk: Schultz Grafisk

Pris: 175 kr. inkl. moms

Oplag: 1.400

ISBN: 978-87-89027-57-9

ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på

De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering	21
	Indledning	21
	International baggrund	33
	Indenlandsk efterspørgsel	48
	Udenrigshandel og betalingsbalance	58
	Produktion og beskæftigelse	65
	Løn og priser	80
	De offentlige finanser	86
	Afgang fra ledighed	97
	Aktuel økonomisk politik	113
	Litteratur	120
	Bilagstabeller	122
Kapitel II	Opsparing	131
	Indledning	131
	Opsparing og formue i Danmark	135
	Empiriske analyser af pensionsopsparingen	162
	Pensionsdækningsgrader	182
	Beskatning af opsparing	223
	Sammenfatning og anbefalinger	264
	Litteratur	273
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer	275
	English Summary	323

RESUME

Resumet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Opsparing, kapitel II

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Opsvinget aftager

Udviklingen i dansk økonomi har været usædvanligt gunstig de senere år, men opsvinget er begyndt at klinge ud. Sidste år faldt væksten til 1,8 pct., og i prognosen ventes væksten at aftage yderligere.

Udbuds- begrænsninger og lavere efterspørgselsvækst

Flere år med høj vækst og faldende ledighed har ført til tiltagende lønstigninger, højere inflation og forværring af betalingsbalancen. Samtidig har den fordelagtige konjunkturudvikling medført, at BNP skønnes at ligge omkring 2½ pct. over det normale niveau. En normalisering af konjunktursituationen vil kræve en længere periode med lav vækst og stigende ledighed. Det er primært begrænsningerne på udbudssiden, som er årsag til de lavere vækstrater i den kommende tid. Men samtidig indebærer udviklingen i den internationale økonomi, stigende olie- og fødevarerpriser samt den finansielle uro en betydelig afdæmpning af efterspørgslen.

Afdæmpet indenlandsk efterspørgsel

Væksten i det private forbrug, der har været høj de seneste år, ventes at bremse op i 2008. Forbrugertilliden er faldet markant, og boligpriserne skønnes at falde svagt. Der er dog også faktorer, som understøtter det private forbrug. Niveaulet for boligformuen er fortsat højt, og den disponible indkomst øges som følge af skattelettelserne i 2008 og 2009. Væksten i det private forbrug ventes dog at aftage i de kommende år i takt med den faldende beskæftigelse. Faldende boligpriser lægger desuden en dæmper på boliginvesteringerne og det private forbrug, og der ventes en afdæmpet udvikling i erhvervsinvesteringerne, blandt andet i lyset af stigende renter og lavere vækst i efterspørgslen.

Forværring af international økonomi og finansiell uro

I udlandet er vækstudsigterne blevet forværret de seneste måneder. I USA har faldende boligpriser ført til en omfattende finansiell krise, som også mærkes i andre lande. Den finansielle krise har ført til stigende renter på penge-markedet og opstramning af kreditvilkårene. Den internationale økonomi er samtidig påvirket negativt af de stigende olie- og fødevarerpriser, hvilket øger inflationen og mindsker købekraften.

Faldende eksportvækst

Væksten på de danske eksportmarkeder ventes at aftage som følge af den internationale afmatning. Styrkelsen af den effektive kronekurs kombineret med lønstigninger, der er højere end i udlandet, bidrager samtidig til en forringelse af konkurrenceevnen og tab af markedsandele. Samlet set er der lagt op til en betydelig reduktion af eksportvæksten i de kommende år. Importen ventes at vokse hurtigere end eksporten, da der ikke er tilstrækkelig kapacitet til at tilfredsstille den høje efterspørgsel. Trods en lidt stærkere stigning i de danske eksportpriser indebærer udviklingen i import og eksport, at overskuddet på betalingsbalancen mindskes yderligere i prognoseperioden.

Forværring af betalingsbalancen

Tiltagende løn- og prisstigninger

Set i lyset af den fortsat lave ledighed ventes lønstigningerne at øges til knap 5 pct., hvilket er markant højere end i de nærmeste samhandelslande. Samtidig lægger stigende energi- og fødevarerpriser et opadgående pres på inflationen. Prisstigningerne ventes på denne baggrund at blive omkring 3 pct. i år og 2-2½ pct. i de kommende år.

Prognosens hovedtal

	2006	2007	2008	2009	2010
BNP-vækst (pct.)	3,9	1,8	1,3	0,8	0,7
Offentlig saldo (mia. kr.)	80	76	69	56	42
Betalingsbalance (mia. kr.)	44	19	15	7	6
Ledighed (1.000 pers.)	109	77	53	66	83
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	45	51	18	-18	-23
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,1	3,8	4,9	5,0	4,4
Inflation (pct.)	2,1	1,9	3,1	2,6	2,3

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

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

**Ekstraordinær
stor usikkerhed**

Konjunkturvurderingen beskriver et forløb, hvor efterspørgselsvæksten aftager, og økonomien gradvist vender tilbage mod en normal konjunktursituation. Selvom det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over den strukturelle ledighed, er der ingen tvivl om, at den nuværende arbejdsløshed ligger væsentligt under det strukturelle niveau. Der er derfor fortsat risiko for, at manglen på arbejdskraft vil føre til endnu større lønstigninger. Samtidig kan det ikke udelukkes, at den internationale afmatning bliver mere udtalt end antaget. Der er dermed en risiko for, at dansk økonomi i de kommende år vil opleve en uheldig kombination af meget lav vækst og høje lønstigninger.

**Udsigt til lav vækst
må ikke føre til
finanspolitiske
lempelser**

Finanspolitikken har de senere år været ekspansiv og har dermed været med til at skærpe manglen på arbejdskraft. Også i 2008 bidrager en ekspansiv finanspolitik til at øge presset på arbejdsmarkedet. Selv hvis skønnet for økonomiens kapacitetsgrænse viser sig at være undervurderet, vil der fortsat være et betydeligt pres på arbejdsmarkedet også i 2009. Det er derfor vigtigt, at der ikke føres en ekspansiv finanspolitik i 2009 – selvom det kan være fristende at søge at stimulere økonomien i en situation med lav vækst og stigende ledighed.

**Neutral
finanspolitik i 2009
anbefales**

Det vurderes, at BNP i 2009 vil ligge omkring 1½ pct. over det niveau, der er foreneligt med en holdbar løn- og prisudvikling på lang sigt. Selvom dette som udgangspunkt lægger op til en finanspolitisk stramning, anbefales det i lyset af den ekstraordinært store usikkerhed i prognosen, at der føres en omtrent neutral finanspolitik i 2009. Denne anbefaling indebærer, at finanspolitikken skal strammes i forhold til den planlagte ekspansive politik.

**Dagpengeperioden
bør forkortes til
2½ år**

Lav vækst som følge af kapacitetsbegrænsninger kan imødegås ved at øge det effektive arbejdsudbud, f.eks. ved at få ledige hurtigere tilbage i beskæftigelse eller ved at tilskynde til at udskyde tilbagetrækningsalderen. Danmark har et meget generøst dagpengesystem, der giver ledige mulighed for at være på dagpenge i op til 4 år. Det foreslås derfor, at dagpengeperioden forkortes til 2½ år. Analysen i afsnit I.8 viser, at de fleste finder beskæftigelse i løbet af det første år i ledighed, og kun få ledige har mere end 2½ års dagpenge-

anciennitet. Ved dagpengerettens ophør stiger afgang fra ledighed mærkbart, og en forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år skønnes at reducere antallet af dagpengemodtagere med omkring 15-20.000 personer i en normal konjunktursituation. Omkring tre fjerdedele af dem, som afgår fra ledighed, kommer i beskæftigelse som lønmodtagere, får SU eller forsørger sig selv på anden vis.

Jobplan vil bringe flere i arbejde

Regeringen og Folketinget vil gennemføre en jobplan, som efter regeringens skøn gradvist vil øge beskæftigelsen med ca. 7.000 personer. Planen indeholder bl.a. tiltag, der sigter mod at øge arbejdsudbuddet fra folke- og førtidspensionister, opstramminger af reglerne for supplerende dagpenge samt tiltag, der sigter mod at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.

Skattenedslag til 64-årige med alvorlig designfejl

Som en del af jobplanen indføres også et skattenedslag på op til 100.000 kr. for 64-årige, der fortsat arbejder. Skattenedslaget bortfalder dog, hvis den gennemsnitlige årsindkomst som 57-59-årig overstiger 550.000 kr. Første del af forslaget har tidligere været fremført af formandskabet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2007*. Indkomstbegrænsningen ændrer imidlertid egenskaberne ved ordningen markant. Begrænsningen betyder, at marginals-katten for en række personer mellem 57 og 59 år bliver meget høj. Personer i denne aldersgruppe, som tjener lige over indkomstgrænsen, får dermed en kraftig tilskyndelse til at reducere arbejdsudbuddet, så indkomsten reduceres til under grænsen, og det fulde skattenedslag opnås. Eksempelvis kan en person, der tjener 630.000 kr. årligt, holde et halvt års orlov uden løn som 59-årig og alligevel opnå den samme samlede indkomst, når der tages højde for skattenedslaget som 64-årig.

Indkomstgrænsen bør fjernes	Nogle 64-årige arbejder allerede, selv uden et skattefradrag. Disse personer vil derfor ikke øge arbejdsudbuddet ved introduktionen af en skatterabat, og skatterabatten til denne gruppe medfører derfor kun et tab af skatteindtægter (det såkaldte dødvægtstab). Indkomstgrænsen reducerer dog kun i begrænset omfang dødvægtstabet og har som nævnt en uheldig effekt på arbejdsudbuddet for en gruppe af de 57 til 59-årige. Indkomstgrænsen bør derfor bortfalde, eller som minimum bør skattemæssigheden aftrappes ved stigende indkomst.
Forbedring af Green Card og jobkort	Jobplanen indeholder også tiltag til at øge rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft. Beløbsgrænsen i jobkortordningen nedsættes fra 450.000 kr. til 375.000 kr. om året, jobkortordningens positivliste udvides, og Green Card-ordningens pointkrav nedjusteres. Dette er skridt i den rigtige retning. Formandskabet har tidligere anbefalet, at beløbsgrænsen nedsættes til 250.000 kr. om året, og at personer med en anerkendt bachelorgrad eller derover skal kunne opnå opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, jf. <i>Dansk Økonomi, efterår 2007</i> .
Det kommunale aftalesystem har brug for fornyelse	Det offentlige forbrug er de senere år steget mere end planlagt. Det skyldes primært, at kommunerne samlet set ikke har været i stand til at overholde de aftaler, der er blevet indgået mellem regeringen og Kommunernes Landsforening (KL). Senest er serviceudgifterne i de kommunale budgetter for 2008 knap 1 mia. kr. højere end det aftalte udgiftsniveau. I den nuværende situation med højt kapacitetspres er overskridelsen særligt uhensigtsmæssig, og den understreger, at det nuværende aftalesystem ikke er velegnet til at styre de offentlige udgifter.
Mindre forbedring af den kommunale udgiftsstyring	Regeringen og Folketinget har besluttet at gennemføre initiativer, der skal forbedre kommunernes tilskyndelse til at overholde aftalerne om den kommunale økonomi mellem regeringen og KL, jf. afsnit I.7. Fremover kan op til 1 mia. kr. af det statslige tilskud til kommunerne gøres betinget af, at kommunernes budgetter samlet set ligger inden for den aftalte ramme. Ordningen giver dog ikke den enkelte kommune stor tilskyndelse til at overholde aftalen, da en eventuel straf i form af reduceret statstilskud bliver delt med de

øvrige kommuner. Da det er op til finansministeren at afgøre, om den betingede del af tilskuddet skal udbetales, er det endvidere fortsat uklart for den enkelte kommune, om budgetlægningen fører til en reduktion i tilskuddet.

**Omsættelige
udgiftsrettigheder
giver bedre
udgiftsstyring**

Der er behov for et mere gennemskueligt system med klare sanktioner, der er kendt af den enkelte kommune inden budgetlægningen, og som samtidig giver kommunerne større tilskyndelse til at overholde budgetterne. Formandskabet har tidligere foreslået et system med omsættelige udgiftsrettigheder. Et sådant system har en række klare fordele i forhold til det nye system. Handlen med udgiftsrettigheder betyder, at kommuner, der ønsker at afholde en større udgift, har mulighed for at købe retten hertil, forudsat at andre kommuner er villige til at sælge udgiftsrettigheder. Systemet indebærer fleksibilitet for den enkelte kommune samtidig med, at de samlede kommunale udgifter holdes inden for en fastsat ramme. Systemet har også den fordel, at hver enkelt kommune har en veldefineret udgiftsrettighed, og det er derfor muligt at gennemføre målrettede sanktioner over for en kommune, hvis udgifterne overskrider det aftalte.

**Kommunalt brud
på skatteaftale
straffes**

Fra og med 2009 planlægger regeringen i tillæg til muligheden for en betinget tilbageholdelse af en del af statstilskuddet at indføre en mekanisme, der skal tilskynde kommunerne til at overholde det niveau for skatteudskrivningen, der årligt bliver aftalt mellem regeringen og KL. Mekanismen indebærer en kombination af kollektiv og individuel modregning i statens tilskud til kommunerne, hvis de samlet set hæver skatten mere end aftalt. Modregningsmekanismen vil tilskynde kommunerne til i højere grad at søge aftalerne om det kommunale skatteniveau overholdt. Den planlagte kollektive modregningsmekanisme har imidlertid den uheldige virkning, at en skattestigning i den enkelte kommune delvis sker på bekostning af andre kommuner, der som følge af modregningen kan blive nødt til sænke serviceniveauet eller hæve skatten.

**Skattemekanisme
kan ikke stå alene**

Ud fra et konjunkturmæssigt perspektiv kan en styring af de kommunale skatter ikke erstatte en effektiv styring af de kommunale udgifter. Det skyldes bl.a., at det kommunale

skattegrundlag og dermed skatteindtægterne automatisk stiger i højkonjunkturer og falder i lav konjunkturerne. I fravær af en effektiv udgiftsstyring kan det imidlertid være fornuftigt at søge de kommunale indtægtsmuligheder begrænset. Et system med omsættelige udgiftsrettigheder vil imidlertid effektivt styre de kommunale udgifter – også på kort sigt, og dermed reducere behovet for en særskilt styring af de kommunale skatter.

**Omsættelige
skatteudskrivnings-
rettigheder**

Såfremt det ikke lykkes at etablere en effektiv udgiftsstyring kan det være nødvendigt at begrænse de kommunale indtægtsmuligheder. Et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder vil i givet fald være mere hensigtsmæssigt end den af regeringen foreslåede skattemekansime. Omsættelige skatteudskrivningsrettigheder indebærer, at en kommune, der ønsker at hæve skatten, skal købe retten til at øge skatten af en kommune, der er villig til at sænke skatten med et tilsvarende provenu. Systemet indebærer en betydelige fleksibilitet, og modsat regeringens forslag indebærer et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder en vis præmiering af kommuner, der sætter skatten ned.

**Behov for
infrastruktur-
investeringer
kan reduceres med
vejbenyttelses-
afgifter**

Med henblik på at styre de offentlige udgifter kan det også være hensigtsmæssigt med flerårige investeringsplaner. Infrastrukturkommissionen har påpeget en række fokusområder for fremtidige infrastrukturinvesteringer, som kan indgå i en eventuel investeringsplan. Infrastrukturkommissionen påviste desuden, at der vil komme stigende trængselsproblemer på vejnettet. Formandskabet vurderer, at det hverken er realistisk eller hensigtsmæssigt at sigte mod helt at fjerne trængsel alene med investeringer i mere infrastruktur. Trængselsproblemerne løses bedst ved at benytte en kombination af investeringer og vejbenyttelsesafgifter, jf. *Dansk Økonomi, forår 2006*.

Opsparing

Opsparing kan forøge velfærden

I sidste ende er formålet med al økonomisk aktivitet at kunne forbruge. Opsparing gør det muligt at udskyde forbrug af varer og fritid fra i dag til fremtiden, og låntagning gør det muligt at fremrykke forbrug af varer og fritid fra fremtiden til i dag. Et hovedmotiv til at spare op kan være at opretholde et jævnt forbrug over livsløbet uanset fordelingen af indkomsten over livet.

Fokus på husholdningernes opsparing

Formålet med analysen er at dokumentere husholdningernes opsparingsadfærd og belyse, hvordan skatte- og overførsels-systemet påvirker incitamenterne til opsparing og til at placere opsparingen i forskellige typer af aktiver. Særligt fokus er der på at belyse den del af opsparingen, der planlægges til forbrug i tiden som pensionist.

Opsparingen i Danmark er steget

Den samlede opsparing i Danmark er steget siden midten af 1980'erne, både fordi den offentlige sektor har bevæget sig fra at have underskud til at have overskud – og dermed til en situation med opsparing – og fordi den private opsparing er steget, blandt andet som en konsekvens af en række skattereformer. Opsparingen i Danmark er nu på niveau med gennemsnittet i de lande, vi normalt sammenligner os med. Siden 2002 er der sket en kraftig stigning i husholdningernes samlede aktiver, det vil sige finansielle aktiver og boligformue. Dette skyldes primært stigninger i kursværdier på aktier og stigende boligpriser samt øget pensionsopsparing.

Flere indbetaler til en arbejdsmarkedspension

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne gennem 1990'erne har betydet, at de fleste erhvervsaktive sparer op til pension. Når systemet er fuldt modnet, vil de fleste af fremtidens ældre erhvervsaktive have opsparret betydelige pensionsformuer. De vil derfor i meget mindre omfang være afhængige af offentlige overførsler end nutidens ældre.

Hver fjerde 55-årige i dag har ikke pensionsformue

Blandt de ældre erhvervsaktive i dag er der store grupper med ingen eller kun en ubetydelig pensionsformue eller anden formue. Disse gruppers forbrug som pensionister bliver i høj grad bestemt af niveauet for folkepension, ældrecheck, boligydelse og andre offentlige tilskud. Denne

gruppe bliver reduceret markant som følge af udbygningen af pensionssystemet i de kommende år.

Ledige og kontanthjælpsmodtagere sparer ikke op

Der er dog i dag nogle grupper, der ikke sparer op hverken i pensionsordninger eller frie aktiver. Det er især ledige, kontanthjælpsmodtagere og personer uden for arbejdsstyrken.

Beskæftigedes opsparing er steget som følge af arbejdsmarkedspensioner

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne siden starten af 1990'erne har derimod medført en betydelig stigning i opsparingen for brede grupper blandt de beskæftigede, da opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne er sket samtidig med, at niveauet for den private pensionsopsparing har været stort set uændret.

Analyser af sandsynligheden for at spare op til pension

Den deskriptive analyse er suppleret med en statistisk analyse af, hvordan sandsynligheden for at indbetale til en pensionsordning påvirkes af forskellige personkarakteristika. Analyserne gennemføres for hvert af årene 1988, 1995 og 2005 for derved at kunne belyse, hvilke grupper der er blevet mere eller mindre tilbøjelige til at spare op.

Høj indkomst øger sandsynligheden for at spare op

Høj indkomst og fuldtidsarbejde øger sandsynligheden for at spare op til pension. Ligeledes har de ældre erhvervsaktive større tilbøjelighed til at spare op. At være selvstændig eller ansat i en lille virksomhed reducerer sandsynligheden for at spare op til pension. Ligeledes er lejere mindre tilbøjelige til at spare op.

Uddannelse og branche har fået mindre betydning

I 1988 havde personer med videregående uddannelse betydeligt større sandsynlighed for at indbetale til en pensionsordning end en faglært arbejder. I 2005 er disse forskelle udjævnet. Ufaglærte har samme sandsynlighed som faglærte for at indbetale til en pensionsordning. Dette er en konsekvens af arbejdsmarkedspensionernes udbredelse. Ligeledes er forskellene mellem brancher blevet meget mindre.

Hvor meget har arbejdsmarkedspensioner øget den samlede opsparing?

Kapitlet præsenterer en analyse af, hvor meget arbejdsmarkedspensionerne har øget den samlede opsparing. Flertallet af fremtidens pensionister vil have indbetalt på deres pensionsopsparing i en stadig længere periode af deres arbejdsliv i overensstemmelse med indbetalingsprocenterne i de fuldt

udbyggede arbejdsmarkedspensioner. De vil således være rigere end den nuværende generation af pensionister, når de trækker sig tilbage. Dette gælder dog kun, hvis de ikke reducerer opsparingen i andre aktiver eller stifter gæld svarende til deres pensionsopsparing, så arbejdsmarkedspensionerne fortrænger anden opsparing.

**Fortrængnings-
effekten er ca.
20 pct.**

Arbejdsmarkedspensionerne har en overordnet fortrængningseffekt på anden opsparing på omkring 15-20 pct. For lejere fortrænges anden opsparing i lidt større grad end for ejerne. For hver krone en lejer indbetaler i arbejdsmarkedspension, fortrænges ca. 20 øre i anden opsparing. For ejere er effekten lidt mindre. Kun ca. 15 øre af anden opsparing bliver nedsparet eller fortrængt. For den gennemsnitlige person skabes der således yderligere samlet privat opsparing svarende til mellem 80 og 85 øre for hver ekstra krone, der indbetales på en arbejdsmarkedspension.

**Fremskrivning af
fremtidens
dækningsgrader**

Da arbejdsmarkedspensionerne kun i mindre grad fortrænger anden opsparing, er det meningsfyldt at foretage en fremskrivning af de fremtidige pensionsformuer og deraf følgende dækningsgrader under antagelse af uændret opsparingsadfærd, på trods af at arbejdsmarkedspensionernes omfang stadig er voksende. Dækningsgrader er i denne sammenhæng defineret som den disponible indkomst som pensionist relativt til den disponible indkomst, personen havde i sit sidste år som erhvervsaktiv.

**Dækningsgrader på
100 pct. ...**

Analysen viser, at for stort set alle grupper, der er en integreret del af arbejdsmarkedet, vil fremtidens pensionsformuer være af en størrelse, der sikrer de fleste muligheden for at videreføre den levestandard, de havde som erhvervsaktive, dvs. de har dækningsgrader tæt på 100 pct. Analysen viser, at det særligt er de lavestlønnede grupper, der vil opnå dækningsgrader i dette omfang. Højere lønnede grupper vil typisk opnå lidt lavere dækningsgrader på omtrent 80 pct.

... og over 100 pct.!

En sådan konklusion er imidlertid baseret på, at der kun inddrages formueoplysninger fra pensionsopsparing. I praksis vil dækningsgraderne være højere for ikke mindst boligejere, der har friværdi ved pensionsalderen. Via nedsparingslån er det muligt at forøge forbrugsmuligheder-

ne som pensionist mærkbart. For lavtlønnede grupper med friværddi bliver dækningsgraden herved langt over 100 pct. For de højtlønnede indikerer beregninger i analysen, at forbrugsmulighederne vokser til et niveau tæt på eller lidt over det, som de havde som erhvervsaktive.

De høje dækningsgrader påvirkes kun lidt af tidlig tilbagetrækning

Det er i sig selv positivt, at fremtidens pensionister har udsigt til en pensionisttilværelse med en høj levestandard. Imidlertid påfører det også velfærdsstaten nogle udfordringer, idet de store pensionsformuer kan friste til tidlig tilbagetrækning på f.eks. efterløn. Denne risiko er stor, idet analysen afslører, at dækningsgraden kun falder lidt, hvis en person trækker sig tilbage for at gå på efterløn frem for at spare op helt frem til pensionsalderen. For alle de analyse-rede grupper reduceres dækningsgraden som pensionist 3-5 pct. ved tidlig tilbagetrækning på efterløn. Det indebærer en oplagt risiko for at efterlønsordningen vil få en større udbredelse end i dag.

... hvilket skyldes meget høje sammensatte marginalskatter

Når tidlig tilbagetrækning stort set ikke påvirker dækningsgraden for pensionister, hænger det snævert sammen med, at mange pensionister står over for endog meget høje sammensatte skatteprocenter som følge af samspillet mellem beskatning og offentlige indkomstafhængige ydelser.

Sammensat marginal afkastbeskatning høj

Årsagen er, at opbygningen af det opsparingsbaserede pensionssystem kun i begrænset omfang har ført til tilpasninger i folkepensionssystemet. Dette er forsat indrettet med henblik på at sikre pensionister uden opsparing en rimelig levestandard, samtidig med at en række ydelser aftrappes for pensionister med supplerende indkomster. Konsekvensen er, at den nuværende sammensatte afkastbeskatning af pensionsopsparing i nogle tilfælde er konfiskatorisk høj. Den sammensatte afkastbeskatning er her defineret som den samlede effekt af beskatning af afkast og reduktion i offentlige ydelser.

Store forskelle i sammensat beskatning af aktiver

Den sammensatte afkastbeskatning er beregnet for fem forskellige aktiver. Der tages udgangspunkt i en situation, hvor personen foretager det marginale indskud som 60-årig. Der er store forskelle i beskatningen af de fem aktiver, hvilket for en stor del skyldes forskelle i modregningen i de

offentlige ydelser. For en enkelt type opsparing sker der ikke modregning i offentlige ydelser; for andre sker det enten ud fra afkastet af opsparingen eller ud fra både afkastet og selve opsparingen.

Almindelig opsparing har en sammensat marginal afkastbeskatning på 60 pct.

Almindelig opsparing i et pengeinstitut giver anledning til beskatning af afkastet og til modregning i offentlige pensionsydelser, som baseres på afkastet af opsparingen. Den sammensatte marginale afkastbeskatning af denne type opsparing er på omkring 60 pct., hvortil kommer evt. modregning af boligydelse for lejere.

Mulighed for meget høj sammensat marginal beskatning af afkast på pensionsopsparing ...

Den sammensatte marginale beskatning af afkast af livrente og ratepensionsopsparing kan blive højere end ved almindelig opsparing i et pengeinstitut, hvis der ikke betales topskat på indbetalingstidspunktet, jf. figur 1. Hovedforklaringen på dette er, at der er en merskat ved opsparingen, fordi den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet omtrent svarer til topskatteniveauet pga. aftrapningen af pensionstillægget. Inkluderes aftrapningen af boligydelse for lejere, opnås en sammensat marginal afkastbeskatning på 100 pct. eller derover for begge pensionstyper. Problemet er størst for indbetalinger foretaget kort før pensioneringen. For indbetalinger foretaget tidligt i livet opnås en gevinst ved den lavere beskatning af det løbende afkast på pensionsordninger.

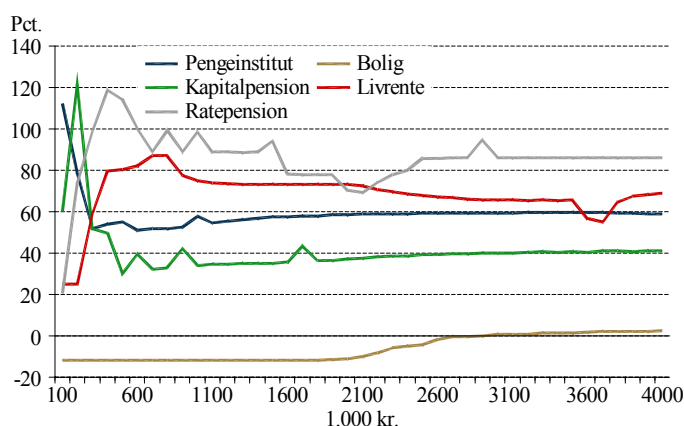
... men omkring 40 pct. for kapitalpension

Den sammensatte marginale afkastbeskatning på opsparinger i kapitalpension ligger derimod på omkring 40 pct. eller lavere. Det er primært forskelle i reglerne for modregning af offentlige ydelser, der er årsag til den lavere sammensatte beskatning.

Afkast af boliger er lavt beskattet

Den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparing i bolig er omkring 0 pct. Der er ikke modregning i offentlige ydelser ved afkast af boligformue. Den lave beskatning af afkast i boliger gælder både for personer med høje indkomster og relativt beskedne indkomster.

Figur 1 S sammensat marginal beskatning af opsparring, indbetalingsalder 60 år, boligejer, ikke-topskatteyder



Anm.: Pensionsformuerne er beregnet før udbetaling, således at der skal betales skat af den udbetaling, som formuen giver anledning til. Opsparing i bolig og pengeinstitut er derimod ikke skattepligtige ved udbetaling. Man kan derfor ikke umiddelbart oversætte formuestørrelser til sammenlignelige forbrugsstrømme.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Den marginale afkastbeskatning bør som udgangspunkt være ens

Hvis der ikke er samfundsmæssige hensyn, der trækker i retning af, at bestemte opsparingsformer er mere hensigtsmæssige end andre, bør en effektiv sammensat afkastbeskatning sikre et ens margint afkast på de forskellige opsparingsformer. Det er langt fra tilfældet i Danmark.

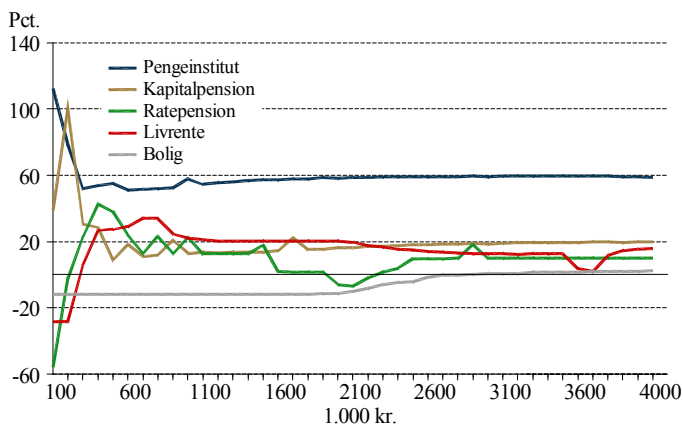
Dog argument for lavere skat på pensionsopsparing

Der er dog et samfundøkonomisk effektivitetsargument for en aflastning af folkepensionssystemet – og dermed potentielt en lavere marginal beskatning af de erhvervsaktive – og en forøget vægt på et opsparingsbaseret pensionssystem. Det er et argument for en relativt lempelig beskatning af pensionsopsparing. Dette åbner dog samtidig mulighed for u hensigtsmæssig skattetænkning imellem de forskellige opsparingsformer, hvorfor der er behov for en afvejning af de to hensyn.

For store gevinster ved skattetænkning i den sammensatte marginale afkastbeskatning

Indretningen af det danske skatte- og overførselssystem tilgodeser ikke i tilstrækkeligt omfang denne afvejning. For en topskatteyder med positiv nettokapitalindkomst, der som pensionist vil have så stor en indkomst, at vedkommende ikke vil være berettiget til folkepensionens indkomstafhængige ydelser, er der en skattebesparelse på (ca. 59 pct. - 15 pct. =) ca. 44 pct.point ved at nedbringe den positive nettokapitalindkomst via indskud på en pensionsordning. Det kan f.eks. ske ved at spare op på en ratepension i stedet for at placere opsparingen i et pengeinstitut, jf. figur 2. Selv hvis personen har negativ kapitalindkomst, er der en skattefordel ved at optage et lån og placere pengene i en pensionsopsparing. I dette tilfælde er den skattemæssige besparelse på $(33 - 15 =)$ 18 pct. af afkastet. Skattebesparelsen på afkastet er helt op til ca. 55 pct., hvis opsparingen i stedet anvendes til investering i en større ejerbolig.

Figur 2 *Sammensat marginal afkastbeskatning for opsparing, indbetalingsalder 60 år, boligejer, top-skatteyder*



Anm.: Jf. figur 1.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Forskelle i sammensat marginal afkastbeskatning bør reduceres

Disse meget betydelige skattebesparelser fører til skatte-tænkning mellem de forskellige opsparingsformer. Der er således behov for en omlægning, der reducerer de betydelige gevinster. En løsning på dette problem kunne være en sænkning af kapitalindkomsts-katten til et niveau omkring pensionsafkastbeskatningen. Konsekvenserne af dette er dog ikke analyseret i forbindelse med denne rapport, men bør indgå i overvejelserne om en fremtidig skattereform.¹ I det omfang kapitalindkomsts-katten ikke sænkes fuldt ud til niveauet for pensionsafkastbeskatningen, bør ændringen suppleres med en begrænsning på muligheden for omplaceringer mellem de forskellige opsparingsformer.

Supplerer med et loft over pensionsindskud

Indretningen af en sådan begrænsning skal på den ene side sikre mod uhensigtsmæssig skattetænkning og på den anden side give tilstrækkelig fleksibilitet til, at personer med svingende indkomster over tiden kan foretage udjævninger af deres skattepligtige indkomst. En mulig udformning af en sådan regel kunne være, at den enkelte maksimalt kan placere i alt 100.000 kr. årligt på en pensionsopsparingsordning eller op til 20 pct. af den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst, hvis dette beløb overstiger 100.000 kr. Begrænsningen på 20 pct. beregnes som et gennemsnit af indkomsten de seneste 3 år reguleret med den gennemsnitlige lønudvikling på arbejdsmarkedet.

Større afgift for at hæve pensionsopsparing i utide

Mulighederne for skattetænkning gennem omplaceringer mellem kapitalindkomsts-kattepligtig opsparing og opsparing på en ratepension kan herudover begrænses ved at stramme op på reglerne for beskatning ved opsigelse af ratepensionsordningen før det fyldte 60. år. De nuværende regler indebærer, at der betales en afgift på 60 pct. af formuen, hvis denne udbetales før det tidligst mulige udbetalingstidspunkt. Det skal sammenlignes med den sammensatte indkomsts-katteprocent på udbetaling af pension, som er på omkring 59 pct. for stort set alle indkomstniveauer. Den afgift, der skal betales for at hæve formuen i utide, svarer altså til 1 pct. I betragtning af, at forskellen i den sammen-

1) En stigning i pensionsafkastskatten vil ligeledes reducere incitamentet til skattetænkning. Imidlertid vil denne stigning også reducere incitamentet til opsparing i ratepension og livrente for personer, der ikke betaler topskat.

satte afkastbeskatning er 45 pct., forekommer det at være en meget lille afgift for at ophæve aftalen i utide.

**Mange har
dækningsgrader
omkring 100 pct.**

Hvis det nuværende system med overførselsindkomster og offentlige tilskud til boligudgifter fortsætter, vil dækningsgraderne for store grupper af lønmodtagere være næsten 100 pct., når arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt modnet. Det betyder, at fremtidens pensionister vil have disponible indkomster, der er omtrent den samme, som da de var erhvervsaktive. Herudover vil en stor gruppe have opsparing i ejerbolig. Det betyder, at indkomstniveauet og indkomstfordelingen blandt fremtidens pensionister svarer til indkomstniveau og -fordeling blandt de fremtidige erhvervsaktive generationer. Der er således som udgangspunkt ikke fordelingsmæssige argumenter for at have særlige regler for personer over pensionsalderen, når arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt udbygget.

**Pensionstillæg bør
udfases fra 2028 ...**

Som et led i en tilpasning til en situation, hvor en stigende del af de fremtidige pensionisters indkomst stammer fra opsparingsbaserede pensionsudbetalinger, foreslås, at pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse udfases i takt med, at der er opbygget pensionsformuer, som sikrer de kommende pensionister en levestandard på niveau med levestandarden for erhvervsaktive. Det vil omtrent være tilfældet fra 2028, hvor også tilbagetrækningsalderen er udskudt til 67 år. Den foreslåede ændring i pensionssystemet berører derfor alene personer, der bliver folkepensionister i 2028 eller senere, dvs. personer, som er født i 1961 eller senere.

**... hvilket sikrer
skattemæssig
tilskyndelse til
pensionsopsparing
for ejere, der ikke
betaler topskat**

En fjernelse af folkepensionens indkomstafhængige tillæg betyder, at indbetalinger ved 60-års alderen til en livrente eller ratepension vil opnå en lavere sammensat marginal afkastbeskatning end indbetalinger til opsparing i et pengeinstitut for personer, der bor i ejerbolig og hverken betaler topskat som erhvervsaktiv eller pensionist. For begge former for pensionsopsparing bliver den marginale afkastbeskatning mellem 20 pct. og 35 pct. For denne gruppe betyder forslaget således, at der er en skattemæssig tilskyndelse til at spare op på pensionsordninger frem for i et pengeinstitut helt frem til pensioneringstidspunktet.

Den sammensatte afkastbeskatning er fortsat høj for modtagere af boligydelse, der ikke betaler topskat

For lejere, der ikke betaler topskat på indbetalingstidspunktet, og som modtager boligydelse på udbetalingstidspunktet, betyder aftrapningen af boligydelsen, at den sammensatte marginale afkastbeskatning er høj selv uden aftrapning af folkepensionen. Forslaget om fjernelse af folkepensionens indkomstafhængige tillæg er tilstrækkeligt til at sikre, at opsparing på livrente i den sene fase af arbejdslivet opnår en lavere sammensat marginal afkastbeskatning end opsparing i et pengeinstitut. Den sammensatte marginale afkastbeskatning bliver mellem 50 pct. og 70 pct. for opsparing i livrente. Forslaget er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre, at det samme er tilfældet for opsparing i ratepension. For denne opsparingsform vil den sammensatte marginale afkastbeskatning være højere end i et pengeinstitut for indbetalinger foretaget i slutningen af arbejdslivet. Der vil dog ikke længere være intervaller, hvor den sammensatte marginale afkastbeskatning er over 100 pct.

Opsparingsbaseret pension bør styrkes

En afskaffelse af pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse indebærer en reduktion i dækningen for de pensionister, der kun har lav supplerende pensionsindkomst fra opsparingsbaseret pension eller slet ingen. Derfor foreslås en omlægning af pensionssystemet, der indebærer en styrkelse af det opsparingsbaserede element i pensionsystemet for de personer, som ikke er dækket af det eksisterende system af arbejdsmarkedspensioner.²

Indbetalinger til modtagere af overførselsindkomst ...

Det foreslås derfor, at modtagere af offentlige overførselsindkomster bortset fra SU-modtagere, efterlønsmodtagere og folkepensionister får indbetalt 6 pct. af deres overførselsindkomst eller minimum 750 kr. pr. måned til en pensionsordning. Heraf indbetaler staten to tredjedele dvs. 4 pct. eller 500 kr. pr. måned, mens de selv indbetaler 2 pct. eller 250 kr. pr. måned. Dette gælder kun for personer født i 1961

2) Forslaget om pensionsopsparing for grupper, der ikke er dækket af de eksisterende arbejdsmarkedspensioner, er tidligere fremsat i Velfærdskommissionen (2006), men ikke i kombination med lavere indkomstafhængighed i folkepensionen.

eller senere. I pensionsordningen indgår kun alderspension; der er således hverken invalide- eller ægtefælledækning.³

... og personer der arbejder på områder uden overenskomst

For personer, der arbejder på områder, som ikke er dækket af en overenskomst, bør der lovgives om, at arbejdsgiveren skal indbetale 4 pct. af lønnen til pension, mens lønmodtageren selv skal indbetale 2 pct. af lønnen. Selvstændige indbetaler 6 pct. af den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst.

Fritagelse for personer der indbetaler i forvejen

Forslaget udformes således, at der skal indbetales 6 pct. af al arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst, hvoraf der ikke i forvejen indbetales minimum 6 pct. brutto til en pensionsordning med løbende udbetalinger. Forslaget bør have virkning fra 2009.

Incitamentet til beskæftigelse påvirkes kun lidt

Isoleret set betyder den forøgede offentlige indbetaling af pensionsopsparing til overførselsindkomstmottagere, at deres kompensationsgrad stiger, hvis der anlægges et langsigtet perspektiv. Det modvirkes til en vis grad af, at overførselsindkomstmottageren også selv indbetaler til pensionsopsparingen, således at den kortsigtede (øjeblikkelige) disponible kompensation reduceres lidt som følge af forslaget. I det omfang, den kortsigtede kompensation er mere betydende for incitamentet til beskæftigelse, har forslaget kun begrænsede nettovirkninger på incitamentet til at blive beskæftiget.

Højere offentlige udgifter nu – men forbedret holdbarhed

Forøgelse af indbetalinger til pensionsordninger for overførselsindkomstmottagere fra 2009 giver anledning til højere offentlige udgifter de kommende år, mens forslaget fra 2028 og fremover fører til reducerede offentlige udgifter. Til gengæld vil den efterfølgende reduktion være

- 3) En indbetaling på 6 pct. af det maksimale niveau for dagpenge fra det 21. år til det 72. år giver med de antagelser, der anvendes i afsnit II.4, en årlig pensionsudbetaling på ca. 40.000 kr. Til sammenligning er pensionstillægget til ægtefæller 29.000 kr. og til enlige 60.000 kr. Minimumsgrænsen på 9.000 kr. pr. år berører først og fremmest kontanthjælpsmottagere og sikrer, at denne gruppes pensionsindbetalinger dels ikke bliver for lave og dels bliver uafhængige af antallet af børn i husstanden.

mere omfattende, således at forslaget giver anledning til en forbedret finanspolitisk holdbarhed.

**Obligatorisk
indbetaling berører
primært ufaglærte**

Kapitlets analyser af indbetalingerne til pensionsordningerne viser, at den foreslåede obligatoriske indbetaling ofte vil berøre ufaglærte på mindre virksomheder. Denne gruppe har i forvejen det mindste incitament til at være i beskæftigelse, fordi kompensationsgraden ved ledighed kan være høj.

**Sænkning af
skatten på
arbejdsindkomst**

Det anbefales derfor at anvende en del af merprovenuet ved omlægningen af pensionssystemet til sænkning af skatten på lave arbejdsindkomster. Formålet er at sikre en styrkelse af den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse for den lavestlønnede gruppe.

**Eftersyn af tilskud
til lejeboliger ...**

Endvidere har analyserne i dette kapitel peget på, at reglerne for boligydelse ikke harmonerer med et pensionssystem, hvor en væsentlig del af den samlede pension er opsparringsbaseret. Det skyldes, at aftrapningen af boligydelsen medfører en betydelig forøgelse den sammensatte marginale afkastbeskatning af pensionsopsparing for lejere. Der er derfor behov for at overveje boligydelsesordningen.

**... og beskatning af
ejerboliger**

Regulering af tilskuddet til lejere skal imidlertid ses i sammenhæng med beskatningen af ejerboliger. Analysen viser, at den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparing i ejerbolig stort set er nul, hvilket står i skarp kontrast til de øvrige analyserede opsparringsformer. Dermed understreger analysen behovet for revurdering af ejerboligbeskatningen, hvilket passende kan indgå som led i en skattereform.

**Større
pensionsopsparing
kan mindske
arbejdsudbud**

Stigningen i pensionsopsparingen har formodentlig også konsekvenser for mønstret for tilbagetrækning, da en større personlig opsparing vil forøge mulighederne for at trække sig tidligt tilbage. En høj pensionsformue og en formue f.eks. placeret i en ejerbolig kan gøre det muligt for flere at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet enten på efterløn eller uafhængigt af de offentlige overførsler. En øget tilgang til efterlønnen kan således modvirke en del af

den forøgelse af tilbagetrækningsalderen, som er hensigten med velfærdsaftalen fra 2006.

**Modregning kan
udskyde
tilbagetrækning**

Hvis en afskaffelse af efterlønnen ikke er politisk mulig, anbefales en styrkelse af modregningen for pensionsopsparing i efterlønsordningen. Med de eksisterende regler for modregning i efterlønnen indebærer to års udskydelse af efterlønnen og 3.120 timers beskæftigelse, at kun udbetalte pensioner fra arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger leder til modregning i efterlønnen. Reglerne giver således en økonomisk tilskyndelse til at udskyde tilbagetrækningen på efterløn med to år.

**Tre-årsregel
indføres, og
opsparingsformer
ligestilles**

Det anbefales, at den nuværende to-årsregel for modregning i efterlønnen forlænges til en tre-årsregel, som indebærer, at den lempeligere modregning af pensionsopsparing først opnås ved udskydelse af efterlønnen med tre år og 4.680 timers beskæftigelse. Samtidig foreslås en ligestilling af arbejdsgiveradministrerede og private opsparingsordninger, således at alle udbetalinger fra pensionsordninger modregnes i efterlønnen. Begge forslag vil forøge arbejdsudbudet og forbedre de offentlige finanser. Samtidig vil det ekstra år med pensionsopsparing forøge pensionsformuen ved tilbagetrækning.

**Belønning ved
opsparing**

Udgangspunktet for det fremtidige pensionssystem bør i alle tilfælde være, at det skal være økonomisk fordelagtigt at trække sig senere tilbage, og at en højere opsparing skal give en højere disponibel indkomst som pensionist uanset opsparingsformen.

KAPITEL I

KONJUNKTURVURDERING

I.1 Indledning

Gunstig udvikling i dansk økonomi i de senere år ...

Udviklingen i dansk økonomi har de senere år været usædvanligt gunstig. Væksten har været høj, beskæftigelsen er steget, og der har været store overskud både på de offentlige finanser og på betalingsbalancen. Ledigheden er faldet til et historisk lavt niveau samtidig med, at lønstigningerne har været moderate.

... afløses af mærkbart lavere vækst

Den høje vækst og faldende ledighed har imidlertid bragt økonomien tæt på kapacitetsgrænsen, og det skønnes, at BNP aktuelt ligger omkring 2½ pct. over det normale niveau. Presset på arbejdsmarkedet førte allerede i 2007 til tiltagende lønstigninger, højere inflation og en betydelig forværring af betalingsbalancen. Samtidig faldt væksten fra næsten 4 pct. i 2006 til under 2 pct. sidste år, og i de kommende år ventes væksten at aftage yderligere.

Udbudssiden begrænser væksten, og efterspørgselsvæksten falder

Udsigten til lav vækst er først og fremmest et resultat af begrænsningerne på udbudssiden. Selv om der er betydelig usikkerhed om niveauet for den strukturelle ledighed og andre størrelser af betydning for den trendmæssige udvikling i BNP – arbejdsstyrke, arbejdstid og produktivitet – er der ingen tvivl om, at en normalisering af konjunkturerne kræver en periode med lavere vækst i produktionen og en stigning i ledigheden. Samtidig med, at udbudssiden lægger en dæmper på produktionsmulighederne, er der imidlertid også lagt op til en mærkbar afdæmpning af både den indenlandske og udenlandske efterspørgsel.

Kapitlet er færdigredigeret den 13. maj 2008

Lav international vækst påvirker dansk konjunktur	Vækstudsigterne for den internationale økonomi er det seneste halve år forværret mærkbart. De forringede udsigter vurderes at bidrage til en hurtigere normalisering af den danske konjunktursituation, end det blev forudset tidligere, jf. <i>Dansk Økonomi, efterår 2007</i> .
Problemer i amerikansk økonomi	Forværringen af konjunkturudsigterne for den internationale økonomi vedrører ikke mindst udviklingen i USA. Her har et fald i boligpriserne ført til en omfattende finansiel krise, der har spredt sig til resten af verden. Den amerikanske økonomi er nærmest bremset helt op, og trods en kraftig lempelse af pengepolitikken og en finanspolitisk hjælpepakke er der kun udsigt til en meget svag vækst.
Finansiell uro indebærer strammere kreditvilkår	Uroen på de finansielle markeder har været væsentlig mere langvarig end vurderet af de fleste, da den brød ud i det tidlige efterår 2007. Den finansielle krise har ført til stigende renter på pengemarkedet og opstramning af kreditvilkårene i både USA og Europa. Såvel erhvervslivet som husholdningerne står således i dag over for højere låneomkostninger, end de gjorde for et år siden – trods en betydelig tilførsel af likviditet fra centralbankerne og lavere pengepolitisk rente i USA.
Højere inflation som følge af stigende olie- og fødevarerpriser	Udsigterne for den internationale økonomi er yderligere påvirket negativt af stigende olie- og fødevarerpriser. Højere olie- og fødevarerpriser øger inflationen og reducerer købekraften hos forbrugerne. Dermed reduceres væksten samtidig med, at inflationen øges. Dette sætter oplagt pengepolitikken i et vanskeligt dilemma, hvor ønsket om at stabilisere den økonomiske aktivitet er svært at forene med en målsætning om lav og stabil inflation.
IMF nedjusterer vækstskønnet betydeligt	I den seneste prognose fra den Internationale Valutafond (IMF) fra april er skønnet for den globale vækst nedjusteret i såvel 2008 som 2009 med ½ pct.point i forhold til vurderingen i januar, jf. IMF (2008a). Vækstskønnet for USA er på blot tre måneder nedjusteret med 1 pct.point til ca. ½ pct. i 2008 og 2009. Væksten i de udviklede økonomier under et forventes af IMF at blive halveret i forhold til sidste år – fra 2,7 pct. i 2007 til 1,3 pct. i 2008.

Betydelig nedjustering af dansk vækst

De forværrede udsigter for den internationale økonomi trækker den danske vækst ned. Den forventede vækst i Danmark i 2008 er primært som følge af en mere negativ vurdering af den internationale økonomi nedjusteret med godt $\frac{1}{4}$ pct.point fra 1,6 pct. i *Dansk Økonomi, efterår 2007* til 1,3 pct. i nærværende prognose. For årene 2009 og 2010 er der ligeledes foretaget nedjusteringer, og væksten skønnes i disse år at blive ca. $\frac{3}{4}$ pct.

Lav vækst, men høje lønstigninger

Samtidig med, at der forventes markant lavere vækstrater, er der udsigt til lønstigninger på knap 5 pct. i såvel 2008 som 2009. De relativt høje lønstigninger er et resultat af, at ledigheden aktuelt er langt under det niveau, der vurderes at være i overensstemmelse med fastholdelse af konkurrenceevnen på lang sigt. Der er blandt andet på denne baggrund udsigt til en periode, hvor inflationen vil være relativt høj, samtidig med at væksten bliver lav. Der er en risiko for, at de nuværende høje lønstigninger sætter sig i forventningerne til fremtidige lønstigninger. Da der erfaringsmæssigt kan gå en vis tid, før en stigning i ledigheden slår ud i lavere lønstigningstakter, er der en risiko for et mere langvarigt løft i inflationsforventningerne – uanset de mere dystre vækstudsigter.

Stor usikkerhed især om den internationale økonomi ...

Usikkerheden omkring konjunktursituationen vurderes at være større end normalt. Risikofaktorer i den internationale økonomi er især udviklingen i boligpriserne, uroen på de finansielle markeder samt udviklingen i energi- og fødevarerpriserne. Udvikler disse faktorer sig mere negativt end forventet, kan tilbageslaget i den internationale økonomi blive dybere og mere langvarigt. En mere markant international lavkonjunktur vil selvsagt også påvirke dansk økonomi negativt. Et større fald i beskæftigelsen end forventet i prognosen kan føre til et negativt stemningsskift, der yderligere kan forstærke en negativ udvikling og måske forårsage et større prisfald på det danske boligmarked.

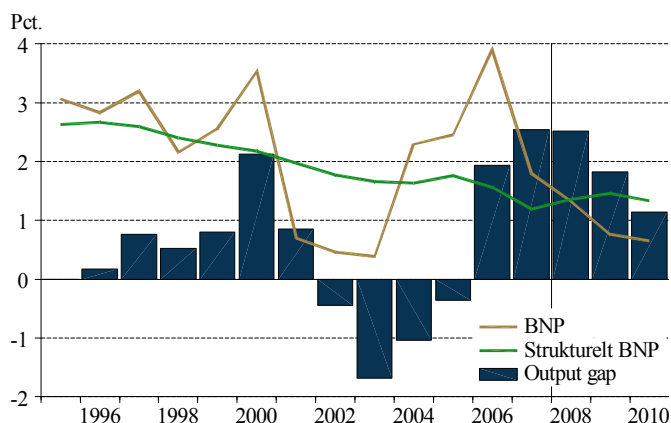
... påvirker også prognosen for Danmark

Trods lav vækst forventes fortsat positivt output gap i 2010

Udsigten til lavere vækst i efterspørgslen gør, at kapacitetspresset vil aftage de kommende år. Til trods for, at den forventede vækst ligger noget under den skønnede trendvækst, skønnes niveauet for BNP også i prognosens slutår, 2010 at ligge over det underliggende strukturelle niveau.

Konkret skønnes forholdet mellem faktisk og strukturelt BNP – det såkaldte output gap – at blive reduceret fra 2½ pct. i 2007-08 til ca. 1¼ pct. i 2010, jf. figur I.1. Selv om der er usikkerhed om det strukturelle niveau for BNP, og selv om det ikke kan udelukkes, at udviklingen i den internationale økonomi og de afledte effekter på dansk økonomi bliver mere alvorlige end forventet, vurderes det som usandsynligt, at output gap kan blive helt elimineret i løbet af prognoseperioden.

Figur I.1 BNP-vækst og output gap



Anm.: Output gap er opgjort som forskellen mellem faktisk og strukturelt BNP målt i pct. af strukturelt BNP. Se afsnit I.5 for beregningen af det strukturelle BNP. Overgangen til prognoseperioden er markeret med lodret streg.

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

Hovedtræk i konjunkturvurderingen

Moderat vækst i privat forbrug ...

De seneste års opsving har været trukket af en høj, bredt funderet efterspørgselsvækst. I indværende år og de kommende år er der imidlertid udsigt til lavere vækst i både indenlandsk og udenlandsk efterspørgsel. Væksten i det private forbrug var 2½ pct. i 2007 og lå på et højt niveau ved indgangen til 2008. Selvom væksten i det private forbrug ventes at bremse op i 2008, bliver den årlige vækst i

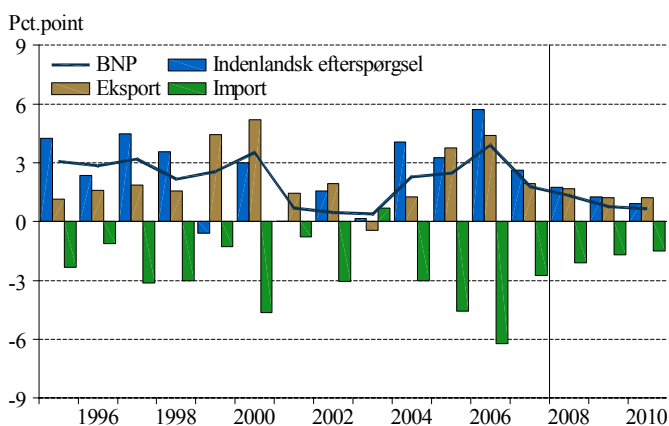
... og svagt faldende boligpriser

2008 således også omkring 2½ pct. Forbrugertilliden er dog faldet markant, boligpriserne ventes at falde svagt, og højere priser på energi og fødevarer har reduceret købekraften. Omvendt understøttes forbruget stadig af de store boligformuer, der er opstået som følge af de kraftige boligprisstigninger de seneste år. Samtidig er ledigheden lav, og der gives skattelettelser både i 2008 og 2009. Væksten i det private forbrug ventes dog at aftage i de kommende år i takt med afdæmpning af konjunkturerne og faldende beskæftigelse, jf. tabel I.1.

Fald i boliginvesteringerne

Boliginvesteringerne er steget markant de seneste år og ligger på et historisk højt niveau. Byggeaktiviteten ventes som følge af afmatningen på boligmarkedet og stagnerende boligpriser at aftage de kommende år. Erhvervsinvesteringerne har ligeledes været kraftigt stigende de seneste år, men ventes at flade ud i prognoseperioden, bl.a. i lyset af stigende renter og lavere vækst i efterspørgslen. Samlet ventes vækstbidraget fra den indenlandske efterspørgsel at aftage de kommende år, jf. figur I.2.

Figur I.2 Bidrag til BNP-vækst



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

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser	2006	2007	2008	2009	2010
	2007					
	Mia. kr.	-----	Pct.	-----		
Privat forbrug	841	3,8	2,5	2,3	1,9	1,6
Offentligt forbrug	439	2,0	1,7	1,3	1,2	0,8
Offentlige investeringer	31	16,5	-3,9	4,3	6,0	1,9
Boliginvesteringer	119	12,2	4,5	-3,0	-3,8	-4,2
Erhvervsinvesteringer	239	14,6	8,8	3,4	1,2	1,3
Lagerændringer	7	0,6	-0,4	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.677	6,0	2,7	1,8	1,3	0,9
Eksporport i alt	884	9,0	3,7	3,2	2,3	2,3
Vareeksport	549	4,6	2,7	2,0	2,0	2,4
heraf industrivarer	370	5,7	6,0	3,4	3,5	3,9
Tjenesteeksport	336	17,0	5,5	5,1	2,8	2,2
Efterspørgsel i alt	2.561	7,0	3,1	2,3	1,6	1,4
Import i alt	865	14,1	5,6	4,1	3,2	2,9
Vareimport	566	12,1	5,5	4,1	3,6	3,3
heraf industrivarer	437	13,8	6,1	4,5	4,4	3,9
Tjenesteimport	299	18,1	5,8	4,1	2,5	2,1
Bruttonationalprodukt	1.696	3,9	1,8	1,3	0,8	0,7
Bruttoværditilvækst	1.436	3,9	2,0	1,4	0,8	0,7
heraf private byerhverv	867	5,3	3,7	2,3	1,1	0,8

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	2,1	1,9	3,1	2,6	2,3
Eksportpriser	2,6	0,2	3,4	1,2	1,3
Importpriser	3,1	1,6	2,8	1,1	0,8
Timelønomkostninger	3,1	3,8	4,9	5,0	4,4
Kontantpris på boliger	21,6	4,5	-0,9	-1,0	-1,6
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	13	19	-6	-5	-7
Privat beskæftigelse	45	49	17	-19	-24
Offentlig beskæftigelse	0	1	1	1	1
	----- 1.000 pers. -----				
Ledighed	109	77	53	66	83
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	44	19	15	7	6
Offentlig saldo	80	76	69	56	42
Tilgodehavende i udlandet	-17	-62	-47	-40	-33
Offentlig bruttogæld	498	441	373	318	277
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	3,6	3,3	2,2	2,1	2,4
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,6	2,3	3,2	3,0	3,0
Ændring i den effektive kronekurs	0,1	1,8	2,3	0,2	0,0
10-årig obligationsrente	3,8	4,3	4,4	4,6	4,8
Timeproduktivitet i private byerhverv	2,2	-0,6	1,4	2,3	2,2

Anm.: Mængdestigninger er angivet i kædeindeks. Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP. 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 tilgodehavende i udlandet er lig saldoen på betalingsbalancen.

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

International afmatning giver lavere eksportvækst

Væksten på de danske eksportmarkeder ventes som følge af den internationale afmatning at blive væsentligt lavere de kommende år. Styrkelsen af den effektive kronekurs kombineret med lønstigninger, der er højere end i udlandet, bidrager til forringet konkurrenceevne og tab af markedsandele. Samlet er der dermed lagt op til en mærkbar reduktion af væksten i eksporten de kommende år.

Mere afdæmpet vækst i importen

I de seneste år er importen steget kraftigt. Importen har således fungeret som en "ventil" i dansk økonomi ved at tilfredsstille en betydelig del af efterspørgslen, og importkvoten er dermed steget hurtigere end i en normal konjunktursituation. I de kommende år ventes presset på arbejdsmarkedet at mindskes, og væksten i importen skønnes derfor at aftage. Da kapacitetspresset på arbejdsmarkedet dog stadig er betydeligt, vil importkvoten fortsat stige i prognoseperioden. Importen ventes på denne baggrund at vokse hurtigere end eksporten, og samlet bidrager udenrigshandlen derfor negativt til den danske vækst. Trods en lidt stærkere stigning i de danske eksportpriser indebærer udviklingen i import og eksport, at overskuddet på betalingsbalancen mindskes yderligere i prognoseperioden.

Faldende arbejdsudbud og stigende ledighed

Arbejdsløsheden nåede i marts måned ned på 53.000 personer og er dermed reduceret med ca. 115.000 personer, siden ledigheden toppede ved udgangen af 2003. I løbet af de seneste fire år er beskæftigelsen steget med ca. 130.000 personer, og der har således også været en stigning i arbejdsstyrken. Især i 2006 og 2007 steg arbejdsstyrken, hvilket blandt andet skyldes en tilgang af udenlandsk arbejdskraft. I prognoseperioden ventes ledigheden at stige fra det meget lave niveau, mens arbejdsstyrken skønnes at falde lidt. Bag faldet i arbejdsstyrken ligger dels et underliggende fald i det demografisk betingede arbejdsudbud, dels et konjunkturbetinget fald. Samlet skønnes beskæftigelsen at falde omkring 20.000 personer i perioden 2008-10.

Lav vækst i produktiviteten

Beskæftigelsen steg mere end produktionen i 2007, og der var dermed et fald i produktiviteten. Den svage produktivtetsudvikling kan skyldes, at den stigende beskæftigelse har trukket nye og mindre produktive grupper ind på arbejdsmarkedet. Samtidig kan oplæring af nye medarbejdere og

mangel på materialer have bidraget til den dårlige produktivitetudvikling. Som følge af den svage udvikling igennem 2007 ventes produktivitetsvæksten også i 2008 at blive under det normale. I de følgende år antages produktivitetsvæksten som led i en normalisering af produktivitetniveauet at blive noget højere end den trendmæssige produktivitetsvækst, som skønnes til godt 1½ pct.

Høje nominelle lønstigninger

Den meget lave ledighed har ført til højere lønstigninger. I fjerde kvartal 2007 var lønstigningstakten 4,6 pct. mod lønstigninger på blot 3,1 pct. i 2006. Det ventes, at lønstigningerne øges yderligere til knap 5 pct. i 2008 og 2009. Med den forventede inflation indebærer disse lønstigninger, at reallønningerne vokser med 2-2½ pct., hvilket ikke er usædvanligt høj i en situation med betydeligt pres på arbejdsmarkedet. De nominelle lønstigninger er dog højere end i Danmarks samhandelslande, hvilket betyder, at konkurrenceevnen forringes.

Højere prisstigningstakt

Fødevarer- og energipriserne er steget voldsomt de seneste måneder. Olieprisen nåede i begyndelsen af maj måned over 120 dollar pr. tønde, men dollaren er samtidig faldet i værdi, og stigningen i olieprisen målt i danske kroner er derfor mindre kraftig. Stigende importpriser har sammen med tiltagende lønstigninger allerede bragt inflationen op omkring 3 pct., og inflationen forventes at forblive over 2 pct. i hele prognoseperioden.

Ekspansiv finanspolitik og fald i det offentlige overskud

Finanspolitikken har været ekspansiv de seneste år. Også i de kommende år er der lagt op til en lempelig finanspolitik, idet høj udgiftsvækst kombineres med skattelettelser i både 2008 og 2009. Finanspolitikken vil øge efterspørgslen og dermed kapacitetspresset. Det offentlige overskud påvirkes positivt af høje indtægter fra olie- og gasudvindingen i Nordsøen, men overskuddet ventes gradvis at blive reduceret, både som følge af lempelserne af finanspolitikken og fordi konjunkturbidraget reduceres i takt med, at beskæftigelsen falder.

Ændringer i konjunkturvurderingen

Grundlaget for konjunkturvurderingen

Konjunkturvurderingen er baseret på De Økonomiske Råds Sekretariats makroøkonometriske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til 4. kvartal 2007, mens flere indikatorer rækker ind i 2008.

Lavere vækstsøn – og hurtigere normalisering af konjunkturerne

Overordnet er væksten i BNP nedjusteret i forhold til efterårets prognose i *Dansk Økonomi, efterår 2007*, jf. tabel I.2. Nedjusteringen af vækstsønnen er på 0,3 pct.point i 2008, 0,6 pct.point i 2009 og 0,2 pct.point i 2010. Som følge af lidt højere vækst i 2007 end forventet er niveauet for output gap lidt større i udgangspunktet, men nedjusteringen af væksten fremadrettet indebærer, at konjunktursituationen nu skønnes at normaliseres lidt hurtigere end forventet i efteråret. Output gap skønnes nu at være ca. 1¼ pct. i 2010, mod ca. 1¾ pct. i efteråret.

Lavere vækst i efterspørgslen

Den lavere vækst skal både ses som et resultat af en nedjustering af den indenlandske efterspørgselsvækst og lavere udenlandsk vækst. Nedjusteringen af væksten i den indenlandske efterspørgsel er lidt større end nedjusteringen af BNP-væksten, især i prognosens slutår, hvor et lidt lavere niveau for de reale boligpriser har bevirket et lavere skøn for privat forbrug og boliginvesteringer.

Lavere vækst i udlandet

Væksten på de danske eksportmarkeder er blevet betydeligt nedjusteret som følge af den tiltagende afmatning i den internationale økonomi og forværringen af den finansielle krise. Til trods for nedjusteringen af den udenlandske vækst er eksportvæksten blevet opjusteret i 2008, hvilket dog udelukkende skal tilskrives udviklingen i 2007. Eksportvæksten gennem 2008 er således lavere end forudsat i efteråret, og også i de efterfølgende år er eksportvæksten nedjusteret som følge af forventningen om en betydeligt lavere vækst i udlandet. Den udenlandske vækst er nedjusteret ca. ½ pct.point i 2008 samt 2009 og med ca. ¼ pct.point i 2010.

Tabel I.2 Skøn for dansk økonomi, efterår 2007 og forår 2008

	Efterår 2007				Forår 2008			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	2,2	2,6	2,5	2,2	2,5	2,3	1,9	1,6
Offentligt forbrug	1,8	1,7	1,0	1,0	1,7	1,3	1,2	0,8
Offentlige investeringer	-12,0	5,0	8,0	1,8	-3,9	4,3	6,0	1,9
Boliginvesteringer	8,9	-2,7	-1,1	-0,9	4,5	-3,0	-3,8	-4,2
Erhvervsinvesteringer	4,9	3,0	2,5	1,8	8,8	3,4	1,2	1,3
Lagerændringer	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0
Incl. efterspørgsel i alt	2,4	2,0	1,9	1,6	2,7	1,8	1,3	0,9
Vareeksport	2,3	2,1	2,0	2,2	2,7	2,0	2,0	2,4
Tjenesteeksport	2,3	2,0	3,9	3,6	5,5	5,1	2,8	2,2
Efterspørgsel i alt	2,3	2,1	2,2	1,9	3,1	2,3	1,6	1,4
Vareimport	4,3	3,1	3,8	4,4	5,5	4,1	3,6	3,3
Tjenesteimport	4,0	2,4	3,9	3,5	5,8	4,1	2,5	2,1
Bruttonationalprodukt	1,5	1,6	1,4	0,9	1,8	1,3	0,8	0,7
BVT i private byerhverv	2,1	2,4	1,8	0,8	3,7	2,3	1,1	0,8
	----- Ændring i 1.000 pers. -----							
Arbejdsstyrke	30	-12	-7	-10	19	-6	-5	-7
Privat beskæftigelse	58	-5	-12	-22	49	17	-19	-24
Offentlig beskæftigelse	1	2	1	1	1	1	1	1
	----- 1.000 pers. -----							
Ledighed	95	86	90	101	77	53	66	83
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	1,9	2,4	2,6	2,1	1,9	3,1	2,6	2,3
Eksportpriser	0,6	1,9	1,7	1,2	0,2	3,4	1,2	1,3
Importpriser	1,3	1,2	0,8	0,6	1,6	2,8	1,1	0,8
Timelønomkostninger	4,3	4,8	5,0	4,5	3,8	4,9	5,0	4,4
Realvækst i aftagerlande	3,3	2,8	2,7	2,6	3,3	2,2	2,1	2,4
10-årig obligationsrente	4,3	4,6	4,9	4,9	4,3	4,4	4,6	4,8
Timeprod. i priv. byerhvh.	-0,8	2,1	2,0	1,9	-0,6	1,4	2,3	2,2
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	21	17	12	-1	19	15	7	6
Offentlig saldo	68	60	56	48	76	69	56	42

Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP. Forbrugerpriserne angiver væksten i deflatoren for det private forbrug. Opgørelsen af ledighed er ændret mellem de to prognoser.

Større fald i ledigheden – men også hurtigere stigning

Ledigheden er faldet mere i 2007 end forventet, og faldet er fortsat ind i 2008. Fra første januar har Danmarks Statistik ændret på den statistiske opgørelse af ledigheden. Dette betyder, at det årlige ledighedsniveau er nedrevideret med 13-17.000 personer. Som følge af udviklingen igennem 2007 og i begyndelsen af 2008 er ledighedsniveauet i nærværende prognose lavere end skønnet i efteråret. Til gengæld ventes stigningen nu at blive lidt hurtigere. Dette betyder, at ledigheden i 2010 nøjagtig som i efterårsprognosen ventes at nå op på et niveau, der er ca. 5.000 personer højere end i 2007.

Historisk revision i arbejdsstyrke og beskæftigelse

Faldet i arbejdsstyrken er mindre i forhold til vurderingen i efteråret. Dette afspejler imidlertid hovedsageligt, at Danmarks Statistik har nedrevideret det historiske niveau. Skønnet over det aktuelle konjunkturmæssige bidrag til arbejdsstyrken er dermed mindre end vurderet i efteråret, og normalisering af konjunkturerne bidrager følgelig i mindre grad til fald i arbejdsstyrken fremover. Beskæftigelsen i 2008 er på samme niveau i denne prognose som i efterårsprognosen. Dette dækker over to modsatrettede faktorer. Dels er niveauet for beskæftigelsen blevet nedrevideret, dels steg beskæftigelsen i slutningen af 2007 i modsætning til forventningen i efteråret. Nedjusteringen af væksten i 2009-10 giver sig udslag i, at beskæftigelsen i de kommende år falder mere end forventet i efteråret. Niveauet for den samlede beskæftigelse i 2010 er således omkring 10.000 personer lavere i forhold til prognosen i *Dansk Økonomi, efterår 2007*.

Større fald i beskæftigelsen i de kommende år

Højere prisstigningstakt

Olieprisen er steget væsentligt mere end forudsat i efterårsprognosen. Sammen med de stigende fødevarepriser er væksten i importpriserne i 2008 opjusteret med mere end 1 pct.point. Tilsvarende er stigningen i forbrugerpriserne øget fra 2½ pct. til 3 pct. Da skønnet for de nominelle lønstigninger er stort set uændret, er væksten i reallønnen lidt lavere. Forventningerne til inflation og lønstigninger i 2009 og 2010 er stort set uændrede.

Lidt større overskud på de offentlige finanser

Skønnet over realvæksten i det offentlige forbrug i 2008 er lavere end i efteråret. Det skyldes primært at forbruget blev større i 2007 end forventet. Samtidig er de kommunale

skatter øget i forhold til kommuneaftalen, som lå til grund for efterårsprognosen. Dermed vurderes finanspolitikken nu at være lidt mindre ekspansiv i 2008 (en finanseffekt på 0,3 pct.point imod 0,4 i efterårsprognosen). Til gengæld er der nu lagt op til en tilsvarende lidt mere ekspansiv effekt af finanspolitikken i 2009.

I.2 International baggrund

Udsigt til markant lavere global vækst

Den globale vækst aftog i slutningen af 2007. Det skyldtes hovedsageligt lavere vækstrater i de industrialiserede lande, mens vækstøkonomierne i Asien og Sydamerika fortsatte med at vokse i et højt tempo. I USA har afmatningen på boligmarkedet spredt sig til andre dele af økonomien, og det skønnes, at den økonomiske vækst i 2008 og 2009 vil være svag, trods markante finans- og pengepolitiske lempelser. Afmatningen i USA ventes sammen med den finansielle uro og den styrkede euro at reducere væksten i Europa. Væksten i euroområdet har været relativt høj de seneste år, men det forventes, at væksten i år vil falde til godt 1½ pct., hvilket er lidt under trendniveau, jf. tabel I.3.

Stor usikkerhed for den internationale økonomi

Udsigterne for den internationale økonomi er præget af betydelig usikkerhed. Usikkerheden vedrører især uroen på de finansielle markeder og i delvis tilknytning hertil udviklingen på boligmarkederne i en række lande. Uroen på de finansielle markeder har været væsentligt mere omfattende end forventet tidligere, og det er endnu uklart, hvor lang tid uroen vil vare, og hvordan den vil udvikle sig. Priserne på fødevarer og olie er en anden væsentlig usikkerhedsfaktor. De stigende fødevarer- og energipriser har bidraget til en højere inflation, som har udhullet købekraften og bidraget til afmatning i forbruget. Alene stigningen i olieprisen siden januar 2007 vurderes at reducere væksten i USA i 2008 med knap ¾ pct.point, mens væksten i euroområdet vurderes at blive reduceret med omkring ½ pct.point, jf. Barrell og Gottschalk (2008). Fødevarerlagrene er fortsat lave samtidig med, at efterspørgslen er stigende, og olieproduktionen er tæt på kapacitetsgrænsen. Det kan derfor ikke udelukkes, at prisstigningerne på fødevarer og olie fortsætter.

Tabel I.3 Hovedtræk i international konjunkturvurdering

	2007	2008	2009	2010
	----- Pct. -----			
Realvækst				
USA	2,2	0,8	1,4	2,4
Euroområdet	2,6	1,6	1,6	1,8
DK's aftagerlande ^{a)}	3,3	2,2	2,1	2,4
Inflation				
USA	2,9	3,5	2,2	2,0
Euroområdet	2,1	3,2	2,3	2,0
Lønomkostninger				
USA	1,9	2,7	2,2	2,8
Tyskland	1,1	2,1	2,6	2,5
DK's aftagerlande	2,3	3,2	3,0	3,0
Pengepolitiske renter				
USA	5,05	2,25	2,25	3,50
Euroområdet	3,84	4,00	4,00	4,00
Lange renter				
USA	4,63	3,90	4,20	4,60
Tyskland	4,23	4,20	4,50	4,75
	----- Dollar pr. tønde -----			
Oliepris, Brent	73	108	102	102
	----- Dollar pr. euro -----			
Dollar/euro-kurs	1,37	1,56	1,58	1,58

Anm.: Inflationen angiver stigningstakten i forbrugerprisindekset. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønsomkostningerne i industrien. Renterne er gennemsnitlige årlige renter. De lange renter er renten på 10-årige statsobligationer.

Kilde: EcoWin og egne skøn.

Effekten af den finansielle uro

Baggrunden for uroen på de finansielle markeder var stagnation på boligmarkedet i USA og en stigning i antallet af misligholdte lån til mindre kreditværdige låntagere. Den finansielle uro har givet sig udslag i højere udlånsrenter og højere omkostninger ved at rejse kapital på værdipapir-

markederne, jf. boks I.1. Samtidig er kreditbetingelserne for forbrugere og virksomheder strammet i både USA og Europa. Afkølingen af boligmarkedet er fortsat især i USA, men også i en række europæiske lande er der stor usikkerhed om prisudviklingen på boliger. Faldende boligpriser har allerede bevirket et betydeligt fald i byggeaktiviteten i flere lande, ikke mindst i USA. Lavere boligpriser og fald i aktiekurserne har ført til formuetab for forbrugere og giver sammen med øgede tab og hensættelser i banksektoren anledning til en risiko for, at kreditgivning kan blive strammet yderligere.

Udsigt til huspriserfald i flere lande

En del OECD-lande har de seneste år haft store stigninger i huspriserne, men nu er boligmarkedet ved at afkøles i flere af disse lande. IMF har analyseret boligmarkedet i perioden 1997-2007 og vurderer, at huspriserne i 2007 i Irland, Holland, Storbritannien, Frankrig, Danmark, Belgien, Spanien, Sverige samt Italien var mere overvurderede end i USA, hvor afmatningen på boligmarkedet allerede de seneste år har medført betydelige fald i boliginvesteringerne, jf. figur I.3 og IMF (2008a). IMF vurderer, at udviklingen i de finansielle produkter de seneste år har øget boligmarkedets effekt på økonomien, da det i stigende grad har været muligt at belåne friværdien. Hvis de senere års stærke vækst i boligpriserne afløses af prisfald med fald i friværdierne til følge, vil en vigtig stimulans til det private forbrug falde bort. Hvor stor effekt faldende boligpriser får på det private forbrug, afhænger af prisfaldets størrelse, samt af hvor stor en del af friværdien der allerede er omsat til forbrug. Introduktionen af nye låneformer er ikke medtaget i analysen som en forklaring på udviklingen i huspriser.¹ Hvis introduktionen af nye låneformer har haft indflydelse på husprisudviklingen, overvurderer IMF's analyse den uforklarede del af prisstigningerne.

1) Som forklarende faktorer bag husprisudviklingen anvender IMF bl.a. renteniveauet, indkomstudviklingen samt befolkningen i den erhvervsaktive alder.

Den finansielle krise, der brød ud i august 2007, begyndte med et stigende antal misligholdelser af lån til mindre kreditværdige låntagere på det amerikanske realkreditmarked – dvs. lån til personer, der havde optaget de såkaldte subprime-lån. Den finansielle krise gav sig indledningsvist udslag i faldende kurser på værdipapirer, der er knyttet til disse lån. Udviklingen af nye finansielle produkter gennem de seneste år har betydet, at tabsrisikoen er blevet spredt ud på en række investorer rundt om i verden. Der har derfor spredt sig en nervøsitet i markedet om, hvilke finansielle institutioner der er eksponeret over for mulige tab. Krisen spredte sig af den grund hurtigt gennem de finansielle markeder og begrænsede likviditeten på pengemarkederne og øgede risikopræmien. Nervøsiteten i markedet har endvidere øget efterspørgslen efter meget sikre finansielle aktiver så som statspapirer, hvilket har drevet renten på disse ned.

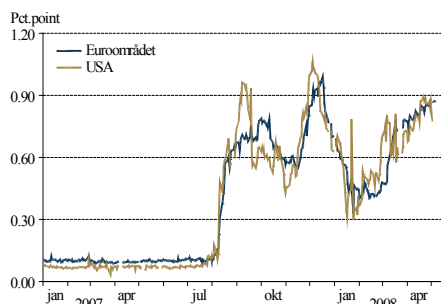
De stigende renter på pengemarkedet (set i forhold til den pengepolitiske rente) er udtryk for, at dette marked ikke fungerer som sædvanligt. Normalt tilføres bankerne likviditet af centralbankerne, der yder korte lån mod sikkerhed. Herudover låner bankerne normalt i betydeligt omfang til og af hinanden, så den samlede likviditet fordeles bankerne imellem. Et velfungerende pengemarked sikrer således løbende, at banker med likviditetsunderskud får dækket deres likviditetsbehov fra banker med likviditetsoverskud til markedsrenter, som afspejler de pengepolitiske renter. Når centralbanken ændrer den pengepolitiske rente, påvirker det normalt prisen på bankernes likviditet, hvilket almindeligvis vil betyde, at bankerne ændrer deres renter over for virksomheder og husholdninger, jf. Carlsen og Fæste (2007) samt Kjærgaard og Risbjerg (2008).

Den finansielle uro har imidlertid betydet, at deltagerne på pengemarkederne har bestræbt sig på at sikre egen likviditet og været tilbageholdende med at låne ud til modparter, især lån med længere løbetid, da de i stigende grad er blevet bekymrede for kreditrisikoen. Det har resulteret i, at renten på pengemarkedslån uden sikkerhed er steget i forhold til den pengepolitiske rente og lån mod sikkerhed. Forskellen mellem renten på usikrede og sikrede lån på pengemarkedet med samme løbetid kan opfattes som et udtryk for likviditets- og kreditpræmien og dermed en indikation af usikkerheden på pengemarkedet, jf. figur A.

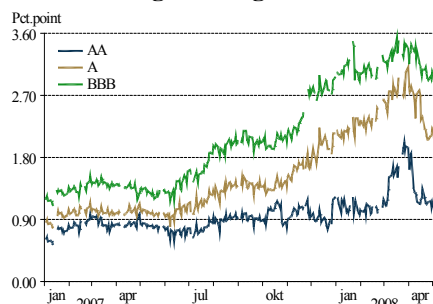
Selvom centralbankerne har tilført ekstra likviditet, er likviditets- og kreditpræmien stadigvæk stor. De højere renter for usikrede lån på pengemarkedet har øget bankernes omkostninger ved at skaffe midler til udlån, og det er slået igennem til renten på udlån til forbrugere og virksomheder. Dette betyder, at nedsættelsen af den pengepolitiske rente i USA ikke er slået fuldt igennem over for låntagerne,

og at bankrenterne er steget i Europa, trods en uændret pengepolitisk rente. Samtidig er virksomhedernes omkostninger ved at rejse kapital på værdipapirmarkedet steget på grund af den højere risikopræmie, jf. figur B.

Figur A Spænd mellem usikrede og sikrede 3 måneders lån



Figur B Amerikanske kreditspænd for udvalgte ratings

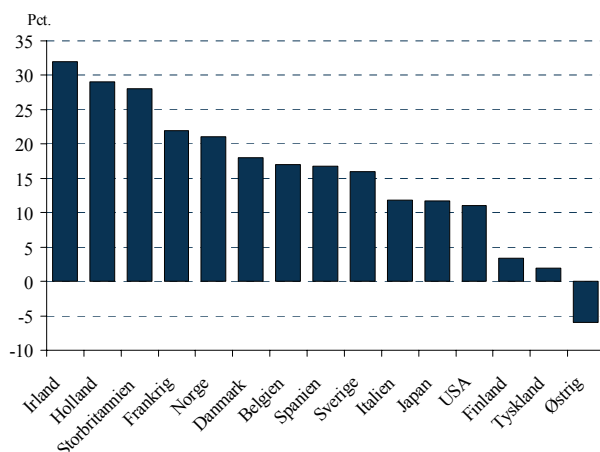


Anm.: I figur A er rentespændet for euroområdet beregnet som Euribor fratrukket overnight index swaps, og rentespændet for USA er beregnet som dollar Libor fratrukket overnight index swaps. Euribor og Libor er usikrede pengemarkedsrenter, mens overnight index swaps er sikrede pengemarkedsrenter. I figur B ses 10-årige virksomhedsobligationer med forskellige ratings fratrukket den 10-årige amerikanske statsobligation. Obligationer med ratingen AA er mere sikre end obligationer med ratingen A, som er mere sikre end obligationer med ratingen BBB. Seneste observation er 6. maj 2008.

Kilde: EcoWin.

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at vurdere den finansielle krises omfang og de realøkonomiske effekter af krisen. Dette skyldes blandt andet, at det kan være svært at vurdere, hvordan økonomien ville have udviklet sig i fravær af krisen. IMF vurderer med udgangspunkt i en række stiliserede modelberegninger, at den finansielle uro som følge af højere rentespænd på virksomhedsobligationer, strammere kreditvilkår samt faldende huspriser vil kunne reducere væksten i euroområdet med 0,7 hhv. 0,9 pct.point i 2008 og 2009. Væksten i USA vurderes at kunne blive reduceret med 1,2 hhv. 1,5 pct.point i 2008 og 2009 set i forhold til en situation uden finansiell uro, jf. IMF (2008b). Effekten vurderes at være størst i USA, hvilket blandt andet hænger sammen med, at husholdningerne i USA i større omfang har omsat friværdien til forbrug. Husholdningerne i USA er endvidere mere forgældede end husholdningerne i euroområdet, hvilket betyder, at en rentestigning i højere grad udhuler forbruget. Modsat vurderes effekten af en rentestigning på investeringerne i euroområdet at være større end i USA, da investeringerne i euroområdet i højere grad er afhængige af fremmedkapital, jf. Barrell og Hurst (2008).

Figur I.3 Uforklaret andel af husprisstigning i perioden 1997-2007



Kilde: IMF (2008a).

Lempelig pengepolitik har betydning for huspriserne

De betydelige stigninger i huspriserne kan bl.a. ses som et resultat af, at den korte rente igennem en længere periode har været mærkbart under det niveau, som ville være neutralt givet udviklingen i BNP og inflationen. Dermed har den lempelige pengepolitik været en del af forklaringen på prisstigningerne, jf. Ahrend m.fl. (2008).

Strukturelt skift i efterspørgslen efter fødevarer

Den betydelige vækst i fødevarerpriserne de seneste par år kan være forårsaget af både strukturelle skift i efterspørgslen og af en række midlertidige faktorer. Den stigende velstand i Asien har betydet en øget efterspørgsel efter fødevarer og betydet et skift i efterspørgslen over mod mælk og kød. De høje energipriser samt ønsket om at modgå klimaforandringer har endvidere medført en øget efterspørgsel efter majs, sojabønner og hvede til produktion af bioethanol.

Udbuddet tilpasser sig langsomt

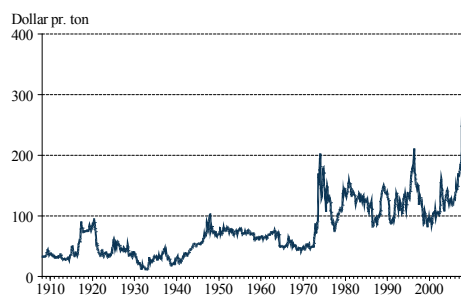
Den øgede efterspørgsel efter fødevarer har endnu ikke resulteret i en tilsvarende større produktion, da det tager tid at tilpasse produktionen. En dårlig høst i 2007 fik derfor stor betydning for prisudviklingen på fødevarer, da fødevarerlagrene var de laveste i mange år. I lavindkomstlandene

har udviklingen i fødevarepriserne haft stor betydning for fattigdomsudviklingen, og i en række lande er der indført eksportrestriktioner for at dæmme op for prisstigningerne, jf. World Bank (2008). Eksportrestriktioner kan få negativ betydning for fødevareproduktionen og dermed forsynings-sikkerheden på lidt længere sigt, da de kan begrænse gennemslaget fra de højere priser til en større produktion. Selvom fødevarepriserne er steget betydeligt de seneste par år, er de reale priser fortsat lavere, end de var i 1970'erne, og de aktuelle prisstigninger er historisk set ikke uden fortilfælde, jf. figur I.4. OECD vurderer, at kornpriserne vil falde gradvist, men dog forblive over niveauet fra det seneste årti, jf. OECD-FAO (2007).

Rekordhøj pris på olie

Prisen på en tønde olie er steget kraftigt de seneste par år. I april var den gennemsnitlige pris omtrent 110 dollar mod ca. 65 dollar et år tidligere, og i begyndelsen af maj nåede olieprisen over 125 dollar pr. tønde. Udviklingen i olieprisen målt i euro er som følge af dollarens fald knap så dramatisk. Mens prisen på en tønde olie målt i dollar steg med 19 pct. fra november til april, er stigningen omregnet til euro kun 10 pct., jf. figur I.5.

Figur I.4a Prisen på hvede



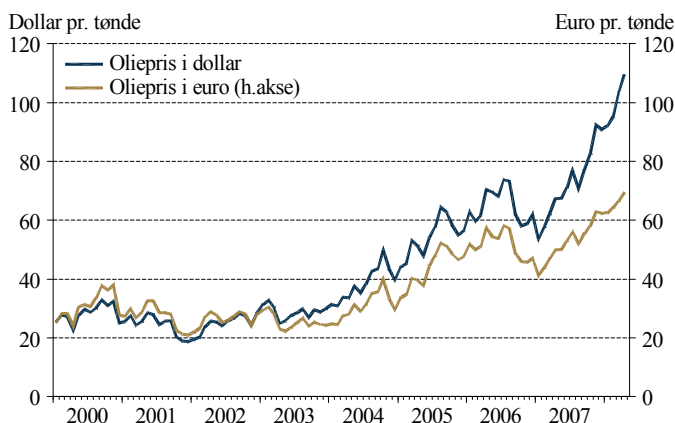
Figur I.4b Realprisen på hvede



Anm.: Prisen på hvede i figur b er sat i forhold til udviklingen i forbrugerprisindekset i USA. Seneste observation er februar 2008.

Kilde: Fødevareøkonomisk Institut ved Københavns Universitet.

Figur 1.5 Olieprisen i dollar og euro



Anm.: Figuren viser prisen på Brent-olie. Seneste observation er april 2008.

Kilde: EcoWin.

Stigende efterspørgsel bag prisstigningen

Baggrunden for den stærkt stigende oliepris er en kombination af en stigende efterspørgsel fra ikke mindst udviklingsøkonomierne i Asien og stærkt begrænsede muligheder for at øge produktionskapaciteten uden for OPEC. Når udbuddet ikke øges, og efterspørgslen stiger, stiger prisen – og prisstigningen bliver særlig kraftig, når efterspørgslens prisfølsomhed er begrænset.

Stor usikkerhed om fremtidige oliepriser

Den fremtidige prisudvikling er oplagt særdeles usikker. I det omfang efterspørgslen fra bl.a. Kina fortsætter med at stige, kan priserne presses yderligere op. Midlertidige forstyrrelser på udbudssiden har i de senere år påvirket prisen i en periode. Givet at der kun er meget lidt ledig produktionskapacitet, vil selv kortvarige afbrydelser af forsyningerne også fremover kunne få mærkbar betydning for prisen. Omvendt kan opbremsningen af den amerikanske økonomi bidrage til at dæmpe væksten i den globale efterspørgsel efter olie. Samtidig øger den nuværende høje oliepris incitamentet til at anvende og udvikle alternative energikilder, hvilket på lidt længere sigt vil lægge en dæmper på prisstigningerne.

Olieprisen antages at forblive på et højt niveau

Set i lyset af usikkerheden om den fremtidige prisudvikling, antages olieprisen fremadrettet, at forblive på det niveau, den gennemsnitligt har haft siden årets begyndelse, hvilket er omtrent 102 dollar. Da olieprisen på nuværende tidspunkt imidlertid er noget højere end 102, antages olieprisen i de kommende måneder at falde mod 102, hvilket resulterer i en gennemsnitlig pris på 108 dollar pr. tønde olie i 2008, mens prisen i de kommende år antages at være 102 dollar.

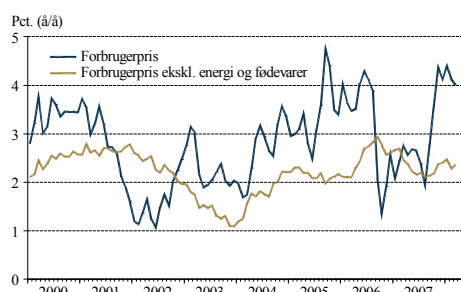
Olie og fødevarer bag stigning i inflation

Stigningen i olie- og fødevarerpriser har øget inflationen. I både USA og euroområdet er inflationen således steget en del siden efteråret. I euroområdet har inflationen været over 3 pct. siden november, og i USA er inflationen over 4 pct. Indtil videre har gennemslaget til de øvrige priser imidlertid været begrænset. Renses prisudviklingen for energi og fødevarer ligger inflationen på under 2 pct. i euroområdet og under 2½ pct. i USA, jf. figur I.6.

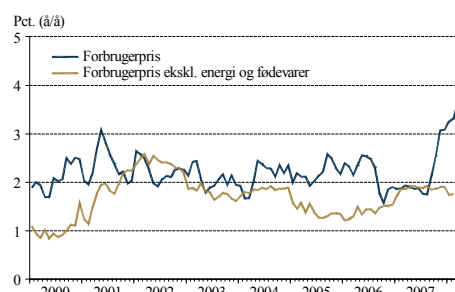
Den korte rente i USA nedsat kraftigt

Den amerikanske pengepolitiske rente er blevet nedsat med 325 basispoint siden udbruddet af den finansielle krise i august og er nu 2 pct., jf. figur I.7. Udsigten til meget lav vækst og den fortsatte usikkerhed omkring situationen på boligmarkedet og de finansielle markeder gør, at det må forventes, at den pengepolitiske rente forbliver lav. Det vurderes dog, at konjunktursituationen forbedres så meget i løbet af 2009, at det bliver muligt for den amerikanske centralbank gradvist at hæve renten.

Figur I.6a Inflation i USA



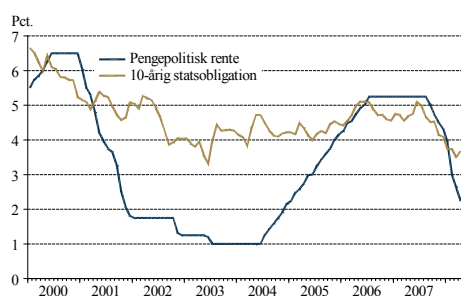
Figur I.6b Inflation i euroområdet



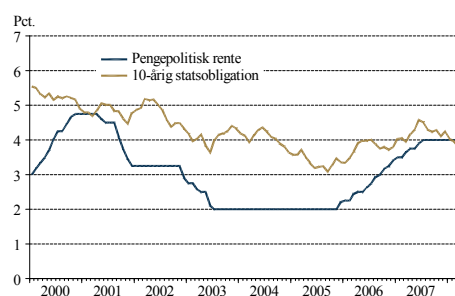
Anm.: Seneste observation er april 2008.

Kilde: EcoWin og Eurostat.

Figur I.7a Renter i USA



Figur I.7b Renter i euroområdet



Anm.: Den lange rente i figur b er den tyske 10-årige statsobligationsrente. Seneste observation er april 2008.

Kilde: EcoWin.

Uændret kort rente i euroområdet

Den europæiske centralbank (ECB) har holdt den pengepolitiske rente konstant på 4 pct. siden juni 2007. ECB's primære mål er at bevare euroens købekraft og dermed sikre prisstabilitet i euroområdet. Forbrugerprisinflationen var i april på 3,3 pct. og dermed betydeligt over målet om en inflation tæt på, men lidt under 2 pct. Da arbejdsmarkedet er stramt, og der dermed er fare for, at kerneinflationen tiltager, forventes det ikke, at ECB sænker renten foreløbigt. Hvis uroen på de finansielle markeder viser sig at trække ud, kan en rentenedsættelse dog ikke udelukkes. På den anden side kan fortsat stigende råvarepriser og en inflation betydeligt over 2 pct. i en længere periode nødvendiggøre en rentestigning for at modvirke stigende inflationsforventninger.

Uro medfører fald i de lange renter

Uroen på de finansielle markeder har påvirket renten på statsobligationer, da de fungerer som "sikker havn", når der er usikkerhed. Renten på de 10-årige statsobligationer i Tyskland og USA er derfor faldet siden efteråret. På sigt ventes den lange rente i både USA og Tyskland at nærme sig knap 5 pct., der anses for at være det langsigtede niveau.

Dollar måske stadig overvurderet

Den amerikanske betalingsbalance har i mange år udvist et betydeligt underskud, men er gennem det seneste år forbedret noget. Underskuddet udgør dog stadig knap 5 pct. af

BNP. Krugman vurderede i 2006, at den reale handelsvægtede dollarkurs skulle falde med omkring 30 pct. fra niveauet i 2. kvartal 2006 for at sikre en holdbar udvikling i handlen mellem USA og dets samhandelspartnere, jf. Krugman (2006). Faldet i dollarens værdi siden 2. kvartal 2006 har kun betydet en depreciering af den reale valutakurs med omkring 8-10 pct., og yderligere fald i dollarkursen kan derfor ikke udelukkes. Den forudsatte renteudvikling indikerer også, at valutakursen meget vel kan deprecere yderligere. Rent beregningsteknisk forudsættes det dog, at dollarkursen forbliver på det aktuelle niveau i prognoseperioden, hvilket giver en kurs på 1,56 dollar pr. euro i år og 1,58 dollar pr. euro fra 2009.

USA

Aftagende vækst i USA

Efter flere år med vækstrater over det normale aftog den amerikanske BNP-vækst i 2007 til 2,2 pct. fra 2,9 pct. i 2006. Vækstnedgangen skyldes hovedsagelig afmatningen på boligmarkedet, hvor prisudviklingen har ført et markant fald i boliginvesteringerne og en afdæmpning af forbrugsvæksten. I 4. kvartal 2007 og 1. kvartal 2008 var væksten 0,15 pct. pr. kvartal, jf. figur I.8. Opsvinget, der satte ind i slutningen af 2001, ser dermed ud til at være til ende.

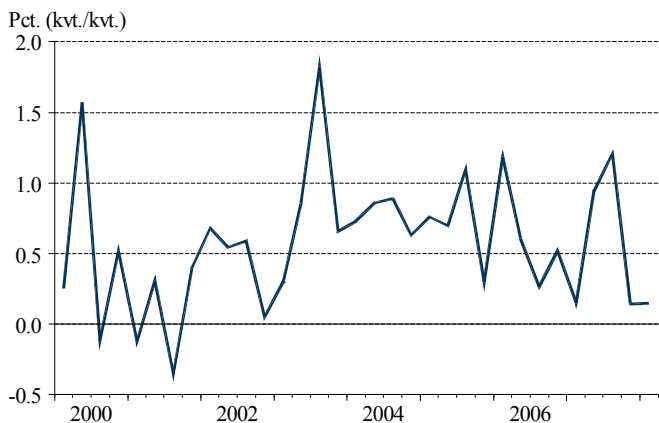
Fortsat fald i boliginvesteringerne

Afmatningen på boligmarkedet har givet sig udslag i faldende huspriser og et betydeligt fald i boliginvesteringerne, jf. figur I.9. Uroen på de finansielle markeder har betydet en opstramning af kreditvilkårene, og trods den markante reduktion af den pengepolitiske rente er der ikke meget, der tyder på, at situationen på boligmarkedet er normaliseret. Antallet af boliger til salg er højere end normalt, og det er sandsynligt, at de amerikanske huspriser skal falde yderligere for at genskabe ligevægten.

Høj forbrugskvote

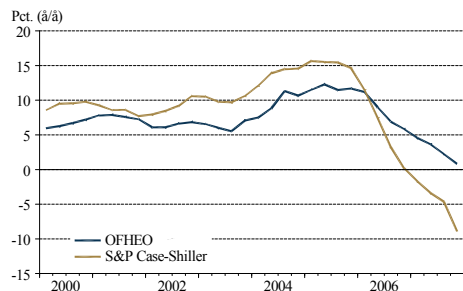
Husholdningerne har i det seneste årti forbrugt en stigende andel af deres indkomst, hvilket har betydet, at opsparingskvoten er faldet. Den faldende opsparingskvote kan skyldes, at husholdningerne har opfattet de stigende friværdier som en permanent formuestigning. Huspriserne er imidlertid faldet, hvilket får betydning for det private forbrug på kort sigt, hvis husholdningerne øger opsparingskvoten.

Figur I.8 Vækstraten i BNP i USA

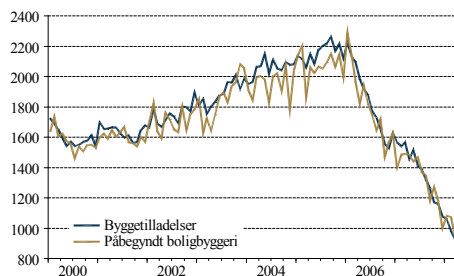


Anm.: Seneste observation er 1. kvartal 2008.
 Kilde: EcoWin.

Figur I.9a Husprisudviklingen



Figur I.9b Boligbyggeri



Anm.: OFHEO (Office & Federal Housing Enterprise Oversight) ekskluderer jumbo-lån, der er større end 417.000 dollar, og har en begrænset dækning af subprime-lån. S&P Case-Shiller indekset inkluderer jumbo-lån og handler finansieret med subprime-lån, men har en begrænset geografisk dækning. Seneste observation er 4. kvartal 2007 for boligpriser og marts 2008 for byggetilladelser og påbegyndt boligbyggeri.

Kilde: EcoWin.

Svagere udvikling i det private forbrug	Væksten har de seneste år været drevet af den indenlandske efterspørgsel, herunder ikke mindst det private forbrug, som udgør en betydelig del af BNP. Væksten i det private forbrug er imidlertid aftaget, og flere indikatorer peger på en yderligere svækkelse af forbruget. Forbrugerforventningerne er faldet kraftigt siden udbruddet af subprime-krisen, og de er nu på det laveste niveau siden udbruddet af den første Golfkrig i 1992. Detailomsætningen har udviklet sig svagt de seneste måneder, beskæftigelsen er faldet, antallet af tvangsauktioner og konkurser er stigende, og væksten i den disponible realindkomst er aftagende.
Afmatningen har spredt sig	Den seneste tids udvikling i USA indikerer dermed en betydelig svækkelse af økonomien, og det er nu klart, at afmatningen har spredt sig fra boligmarkedet til andre dele af økonomien. Det vurderes, at den amerikanske økonomi i 1. halvår af 2008 kun vil vokse beskedent. Den økonomiske vækst forventes at være svag i både 2008 og 2009, da boligmarkedet fortsat ventes at dæmpe væksten.
Stor usikkerhed om den amerikanske økonomi	Mange taler om, at den amerikanske økonomi på nuværende tidspunkt er i recession. IMF vurderer, at økonomien vil befinde sig i en mild recession i 2008 med en vækstrate i BNP på blot 0,5 pct. Væksten forventes kun langsomt at stige, og i 2009 er IMF's vækstskøn kun 0,6 pct., jf. IMF (2008a). Der er dog stor usikkerhed om, hvor lang tid der vil gå, inden tilpasningen på boligmarkedet er overstået, og om hvor lang og alvorlig den finansielle krise bliver. Væksten kan derfor vise sig at blive betydeligt svagere end skønnet, men kan også overraske mere positivt.
Stimulerende penge- og finanspolitik	Den amerikanske økonomi stimuleres af lempelig pengepolitik samt af en finanspolitisk krisepakke på omkring 1 pct.point af BNP, hvilket sammen med udenrigshandlen, der understøttes af den svage dollar, er med til at holde hånden under økonomien. Den finanspolitiske krisepakke, der skal imødegå en dyb recession, vil komme til udmøntning fra maj 2008, jf. Congressional Budget Office (2008). Krisepakken består af kontante skatterabatter, udvidelser af arbejdsløshedsunderstøttelsen samt lempeligere afskrivningsregler for erhvervslivet. Effekten af den førte penge-

og finanspolitik på BNP-væksten i 2008 vurderes at være 1,5 pct.point, jf. Barrell og Gottschalk (2008).

Europa

Faldende vækst i euroområdet

De seneste års relativt stærke vækst i euroområdet har bragt ledigheden ned på 7,1 pct., hvilket af OECD vurderes at være tæt på det strukturelle niveau. Aktiviteten i euroområdet er imidlertid begyndt at stilne af som et resultat af de stigende råvarepriser, den finansielle uro og de deraf følgende strammede kreditvilkår samt den faldende vækst i verdenshandlen. Væksten i BNP aftog i 4. kvartal 2007 til 0,4 pct. fra 0,8 pct. i 3. kvartal. Væksten var i 4. kvartal drevet af investeringer og udenrigshandel, mens det private forbrug faldt i forhold til forrige kvartal. Væksten blev 2,6 pct. i 2007 mod 2,9 pct. i 2006.

Konjunktoren ved at vende

En lang række indikatorer peger på, at væksten vil svækkes yderligere. Blandt andet har detailomsætningen udviklet sig svagt de seneste måneder, industriens ordrebeholdning er faldende, og væksten i industriproduktionen er aftaget.

Europa sårbar over for forholdene på de finansielle markeder

Europa rammes direkte af nedgangen i den amerikanske økonomi via en faldende eksport til USA, men er også sårbar over for forholdene på de finansielle markeder. De finansielle markeder i Storbritannien, Frankrig og Tyskland er især sårbare, da bankerne i disse lande i stort omfang er eksponerede over for finansielle produkter fra USA, der indeholder realkreditobligationer. Hvis kreditvilkårene strammes yderligere, kan det få relativt stor betydning for væksten i Europa, da erhvervsinvesteringer i Europa i langt højere grad end i USA er finansieret ved hjælp af fremmedkapital, jf. IMF (2008a). IMF vurderer, at den finansielle krise reducerer den økonomiske vækst i euroområdet med i alt 0,7 pct.point i 2008, jf. IMF (2008b). Storbritannien rammes særligt hårdt, da boligmarkedet på nuværende tidspunkt allerede er inde i en afmatning.

Stabilitets- og Vækstpagten

Ifølge de opdaterede stabilitetsprogrammer fra slutningen af 2007 blev det gennemsnitlige underskud på de offentlige budgetter i euroområdet reduceret fra 1,6 pct. af BNP i 2006 til 0,8 pct. af BNP i 2007, og for første gang siden 2000

havde intet land et underskud på over 3 pct., jf. ECB (2008). Forbedringen af de offentlige finanser var primært resultatet af strukturelle forbedringer og finanspolitiske stramninger. Tyskland, Grækenland, Italien, Cypern, Portugal og Slovenien forbedrede den strukturelle saldo med mere end ½ pct.point, hvilket er kravet til den årlige forbedring for lande, hvis strukturelle saldo ikke er mindst i balance, mens Irland og Holland forværrede den strukturelle saldo med mere end 1 pct.point af BNP. I 2008 forventes finanspolitikken at blive lempet, og både det faktiske og det strukturelle underskud vil derfor stige en smule. EU-kommissionen forventer imidlertid, at alle lande i euroområdet i de kommende år vil have et offentligt underskud på under 3 pct. af BNP. Det gælder også Italien og Portugal, der er de eneste to lande, som stadigvæk er under skærpet overvågning.

Asien

Fortsat stærk vækst i Asien

Den økonomiske aktivitet er fortsat stærk i Asien. Der er dog tegn på en afmatning i eksportvæksten grundet den aftagende vækst i verdensøkonomien, men den indlandske efterspørgsel er fortsat kraftig. Da de asiatiske lande i stigende omfang handler med hinanden, ventes effekten af afmatningen i USA og Europa at få mindre betydning for den økonomiske udvikling i Asien end under tidligere afmatninger i verdensøkonomien.

Eksporten til vesten betyder mindre

Afmatning i Japan

Den økonomiske vækst i Japan aftog til 2,1 pct. i 2007 fra 2,4 pct. i det foregående år, og væksten ventes at aftage yderligere i år. Væksten i 2007 var drevet af udenrigshandel og erhvervsinvesteringer. Udenrigshandlen ventes at blive påvirket af den faldende globale vækst samt den styrkede yen. Kapacitetsudnyttelsen i industrien er stadig på et højt niveau, hvilket indikerer, at erhvervsinvesteringerne også i de kommende kvartaler vil understøtte væksten. Både erhvervsforbrugsforventningerne har dog vist betydelige fald. Det private forbrug har udviklet sig svagt de seneste tre kvartaler i 2007, og med forbrugerforventningernes store fald i slutningen af 2007 er det ikke sandsynligt, at det private forbrug kan kompensere for den svagere udvikling i eksporten.

Væksten i Kina stadig drevet af eksport

I 2007 var væksten i BNP i Kina for femte år i træk to cifret. De stramninger af pengepolitikken, der fandt sted i 2. halvår af 2007, samt de restriktioner, som er blevet gennemført for at bremse investeringsomfanget, ser dermed ikke ud til at have virket endnu. Den kinesiske vækst er hovedsageligt drevet af udenrigshandel og investeringer. Selvom detailomsætningen steg med næsten 17 pct. i 2007, betød de endnu højere vækstrater i eksporten og investeringerne, at det private forbrugs andel af BNP faldt. Siden 2. kvartal har væksten i eksporten dog været aftagende, hvilket imidlertid ikke har haft betydning for betalingsbalanceoverskuddet, der er steget kraftigt fra 2006 til 2007. Som følge af den lavere globale vækst ventes væksten i eksporten at bremses yderligere. Apprecieringen af renminbien over for dollar fortsætter i et højere tempo end tidligere, og den reale handelsvægtede valutakurs er steget med godt 4½ pct. det seneste år.

I.3 Indenlandsk efterspørgsel

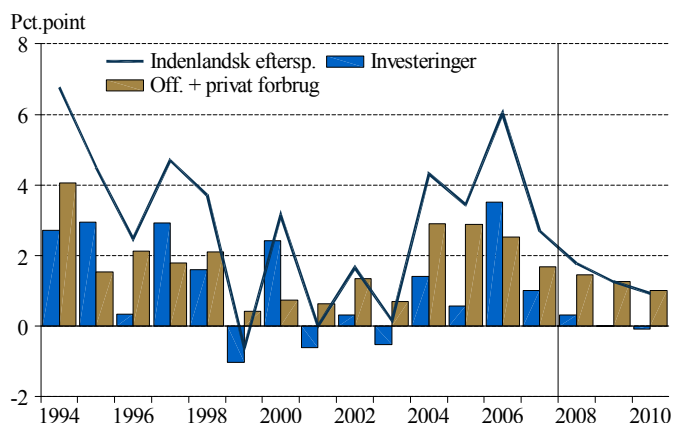
Lavere vækst i indenlandsk efterspørgsel

Efter tre år med høj vækst i den indenlandske efterspørgsel aftog væksten betydeligt i 2007. Det forventes, at den internationale afmatning vil føre til yderligere fald i efterspørgselsvæksten de kommende år. Faldet i vækstraten kan hovedsageligt henføres til en hård opbremsning i investeringerne, men også væksten i det private forbrug ventes at aftage de kommende år, jf. figur I.10 og tabel I.4. Skattelettelser i 2008 og 2009 bidrager dog til at holde forbruget oppe.

Den internationale afmatning rammer Danmark

Uroen på de internationale finansielle markeder, de stigende olie- og fødevarerpriser samt den aftagende vækst på verdensmarkederne har påvirket forbrugerne og erhvervslivets forventninger til fremtiden. Forbrugerforventningerne er således faldet kraftigt, og erhvervstilliden har været faldende siden årsskiftet. Den internationale afmatning påvirker dermed også den indenlandske efterspørgsel. Der er risiko for, at væksten i vores aftagerlande bliver lavere end forudsat, hvilket kan føre til yderligere fald i de indenlandske forventninger.

Figur I.10 Bidrag til indenlandsk efterspørgsel



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

Aftagende vækst i det private forbrug

Væksten i den indenlandske efterspørgsel har siden 2004 i høj grad været drevet af det private forbrug, men i 2007 aftog forbrugsvæksten til 2½ pct. Faldet i vækstraten skyldes bl.a., at de seneste års kraftige vækst i bilkøbet er blevet afløst af stagnation. Væksten i detailomsætningen har været aftagende siden 2005, og forbrugerforventningerne er faldet kraftigt fra 4. kvartal 2007 til 1. kvartal 2008. Forbrugerforventningerne ligger dermed nu på et niveau under lavvækstperioden 2001-03. Med udgangspunkt i den historiske sammenhæng mellem forbrugerforventninger og det private forbrug vurderes det lave niveau for forbrugerforventningerne isoleret set at reducere væksten i det private forbrug i 2008 med ca. 1 pct.point i forhold til en normal konjunktursituation. Derudover er de ufordelagtige udsigter for boligmarkedet med til at lægge en dæmper på væksten. Forbrugsvæksten skønnes på denne baggrund at være meget tæt på 0 igennem 2008. Selv med lav vækst gennem 2008 skønnes årsvæksten i det private forbrug fra 2007 til 2008 alligevel til 2¼ pct. Det relativt høje skøn skyldes, at væksten var høj i 4. kvartal 2007, hvilket påvirker årsvækstraten i 2008.

Tabel I.4 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets priser 2007	Mængdestigning				
		2006	2007	2008	2009	2010
	Mia. kr.	-----		Pct.	-----	
Privat forbrug	841	3,8	2,5	2,3	1,9	1,6
Bilkøb	50	5,7	-0,8	-2,9	-4,5	-3,4
Andet forbrug	791	3,7	2,7	2,6	2,2	1,8
Offentligt forbrug	439	2,0	1,7	1,3	1,2	0,8
Offentlige investeringer	31	16,5	-3,9	4,3	6,0	1,9
Boliginvesteringer	119	12,2	4,5	-3,0	-3,8	-4,2
Erhvervsinvesteringer	239	14,6	8,8	3,4	1,2	1,3
Maskiner	175	14,4	11,1	4,0	2,3	2,1
Bygninger	64	15,1	1,9	1,4	-2,8	-1,7
Lagerændringer	7	0,6	-0,4	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.677	6,0	2,7	1,8	1,3	0,9

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

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

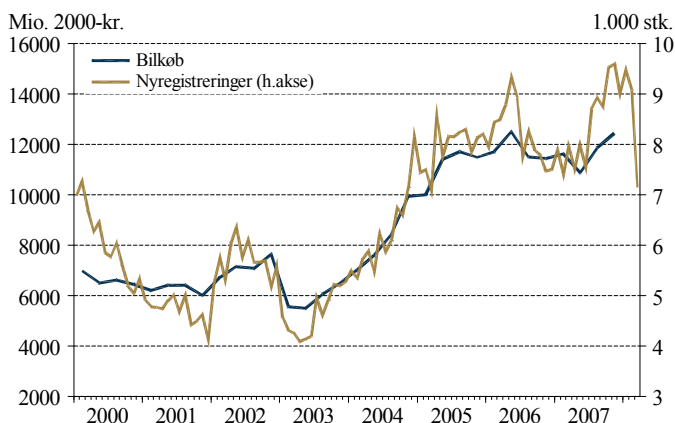
Skattelettelse holder forbruget oppe

Regeringen og Folketinget har givet skattelettelse i 2008 og 2009, som er med til at forøge den disponible indkomst, og dermed stimuleres forbruget i de kommende år. Skattelettelserne løber alene i 2009 op i godt 9 mia. kr., hvilket isoleret set vurderes at stimulere privatforbruget med ca. ½ pct.

Bilkøbet begynder at falde

Bilkøbet er steget kraftigt siden 2003 med vækstrater op mod 40 pct. i 2004 og 2005. I 2007 vendte udviklingen i bilkøbet, og det blev til et svagt fald i årsniveauet fra 2006 til 2007. Antallet af nyregistreringer lå dog fortsat på et højt niveau i første kvartal af 2008, men i marts faldt nyregistreringerne med godt 20 pct., jf. figur I.11. Bilkøbet har ligget på et rekordhøjt niveau i perioden 2005-07, og på baggrund af den seneste udvikling i nyregistreringerne samt bilsalgets tendens til at være meget konjunkturfølsomt, forventes salget at falde de kommende år.

Figur I.11 Bilkøb og nyregistreringer



Anm.: Bilkøbet angiver det kvartalsvise køb i faste priser og nyregistreringer angiver antallet af nyregistrerede personbiler i husholdninger pr. måned. Seneste observation er marts 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Afgiftsomlægning øger salget af små biler

I april 2007 blev der gennemført en omlægning af bilbeskatningsreglerne, der bl.a. betød, at små brændstoføkonomiske biler blev lempeligere beskattet, og biler med en relativ dårlig benzinøkonomi blev beskattet hårdere. Frem mod omlægningen lå bilsalget og nyregistreringerne på et for perioden relativt lavt niveau. Efter omlægningen var gennemført, og usikkerheden om de fremtidige bilpriser dermed blev fjernet, steg salget igen. Antallet af nyregistreringer er steget lidt hurtigere end bilkøbet målt i faste priser, hvilket tyder på, at afgiftsomlægningen har ført til et øget salg af billigere biler. Det er sandsynligvis de små brændstoføkonomiske biler, som blev begunstiget ved afgiftsomlægningen, der er solgt flere af.

Aftagende formuekvote påvirker forbruget

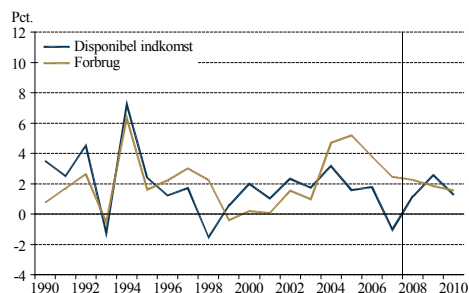
I de seneste år er forbruget vokset langt hurtigere end de disponible indkomster, og forbrugskvoten er dermed steget, jf. figur I.12. Formuekvoten er også steget kraftigt siden 2004, hvilket kan henføres til stigningen i boligpriserne. Udviklingen på boligmarkedet har således været med til at understøtte den høje vækst i det private forbrug. I prognoseperioden forventes formuekvoten at falde som følge af faldende boligpriser. Denne udvikling er med til at lægge en

dæmper på forbruget. Der er dog et underliggende opadgående demografisk betinget pres på forbrugskvoten, og selv om den ligger på et forholdsvist højt niveau i øjeblikket, forventes den at stige yderligere på lidt længere sigt. I de kommende år vil de store generationer begynde at gå på pension og derfor indløse deres pensionsopsparinger. Det bidrager til at reducere den samlede opsparingskvote og øge forbrugskvoten.

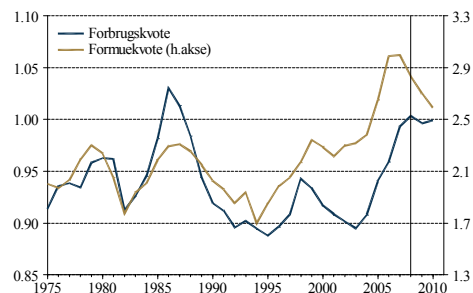
Boligprisfesten er slut

Boligpriserne er steget kraftigt siden 2000, og prisstigningerne var særligt store i perioden 2004-06. Priserne er imidlertid stagneret i 2007. Prisstigningerne har været drevet af den gode konjunktursituation, lave renter, skattestoppet, og sandsynligvis har der også været vis effekt af de afdragsfrie lån. Skattestoppet har betydet, at det er blevet gradvist mere fordelagtigt at investere i boliger frem for andre aktiver. De afdragsfrie lån, som blev indført i slutningen af 2003, har desuden reduceret de månedlige ydelser og dermed betydet, at flere har fået mulighed for at komme ind på boligmarkedet, samtidig med at andre boligsøgende har fået mulighed for at købe en dyrere bolig.

Figur I.12a Indkomst og forbrug



Figur I.12b Forbrugs- og formuekvote



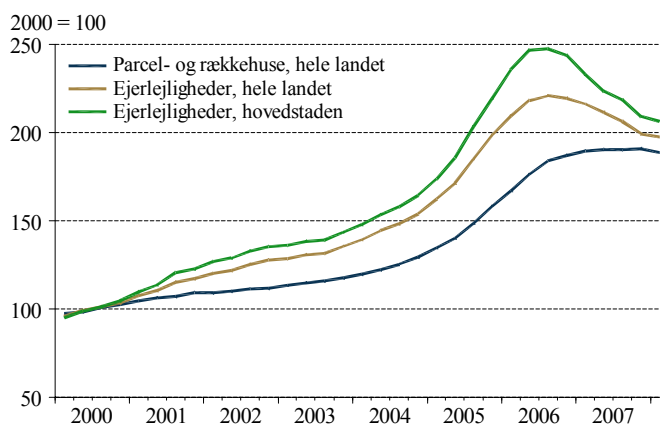
Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.6. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemmende private formue målt i forhold til disponibel indkomst. Den private formue udgøres af husholdningernes finansielle formue (der er negativ), værdien af bolig og biler samt pensionsformuen efter skat.

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

Priserne på ejerlejligheder falder

Kontantpriserne på ejerlejligheder er steget væsentligt kraftigere end priserne på enfamiliehuse (parcel- og rækkehuse) i perioden 2004-06. Specielt steg prisen på lejligheder i hovedstadsområdet meget, jf. figur I.13. De store prisstigninger på lejligheder i hovedstadsområdet sammenlignet med resten af landet kan skyldes, at der er mindre muligheder for at udstykke nye grunde eller på anden vis opføre flere boliger, og udbuddet tilpasser sig derfor langsommere til den stigende efterspørgsel. Samtidig kan øget fokus på forældre køb have øget efterspørgslen efter mindre lejligheder i københavnsområdet. De store prisstigninger i hovedstadsområdet har dog ført til en mærkbar stigning i nybyggeriet af ejerlejligheder, og den kraftige prisstigning frem til 2006 er blevet efterfulgt af et betydeligt fald i priserne på knap 18 pct. fra midten af 2006 til første kvartal 2008. Det markante fald i priserne på ejerlejligheder kan dog også indikere, at de store prisstigninger indtil 2006 ikke fuldt var begrundet i fundamentale forhold, men byggede på forventninger om yderligere prisstigninger.

Figur I.13 Kvadratmeterpriser, boliger



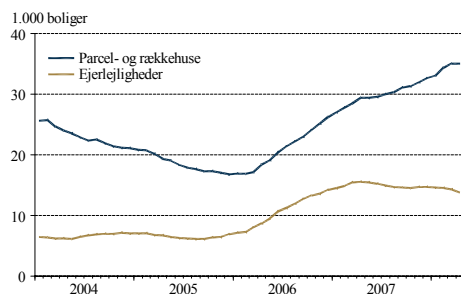
Anm.: Seneste observationer 1. kvartal 2008. Egen sæsonkorrektur. Til sammenligning er forbrugerpriserne kun steget fra indeks 100 i 2000 til indeks 117 i 1. kvartal 2008.

Kilde: Realkreditrådet.

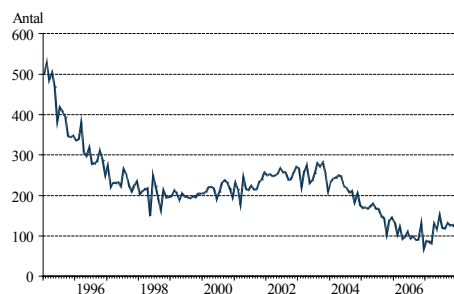
**Prisen på
enfamiliehuse
forventes også at
falde**

Prisstigningerne på enfamiliehuse har ikke været så kraftige som på ejerlejligheder, og der er derfor ikke umiddelbart grund til, at de skal falde så meget, som ejerlejlighedspriserne er faldet. På den anden side er antallet af enfamiliehuse til salg fortsat steget gennem 2007, hvor antallet af lejligheder til salg har ligget nogenlunde konstant det seneste år, jf. figur I.14. Sælgerne af enfamiliehuse har således fået sværere ved at sælge deres bolig til den udbudte pris, hvilket afspejler sig i længere liggetider. Sidste år var der i gennemsnit 40 pct. flere enfamiliehuse til salg end i 2006, hvilket også tyder på, at priserne skal justeres nedad for at skabe ligevægt på boligmarkedet. Som beskrevet i afsnit I.2 vurderer IMF, at de danske priser er omtrent 18 pct. overvurderet, jf. IMF (2008a). I IMF's beregninger er der dog ikke taget højde for effekten af indførelsen af de afdragsfrie lån eller rentetilpasningslåne, som skønnes at have bidraget til boligprisstigningerne. Det vurderes dog, at de danske boligpriser i nogen grad er overvurderet. Det store boliginvesteringsomfang de seneste år øger boligudbuddet, hvilket vil lægge en dæmper på boligpriserne. De seneste års store boliginvesteringsomfang – set i forhold til en mere normal konjunktursituation – vurderes med udgangspunkt i SMEC's model for boligmarkedet isoleret set at føre til en reduktion i boligpriserne på ca. 6 pct. i løbet af tre år. Bl.a. på denne baggrund skønnes kontantpriserne at falde de kommende år, svarende til et fald i de reale kontantpriser på omtrent 10 pct. i prognoseperioden.

Figur I.14a Antal boliger til salg



Figur I.14b Tvangsauktioner



Anm.: Seneste observationer er april 2008.

Kilde: Realkreditrådet og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

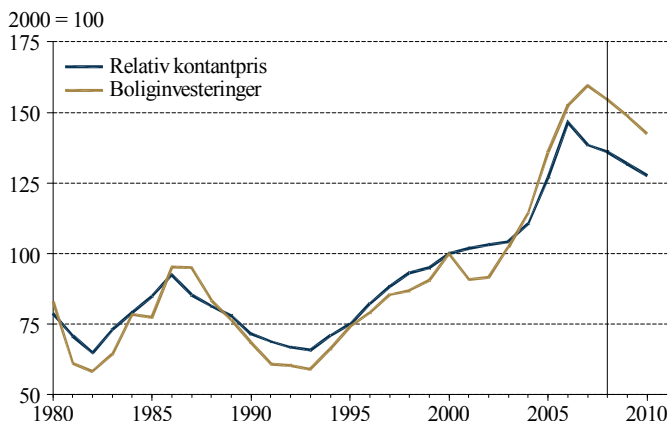
**Kreditkrise kan
sende boligpriserne
yderligere ned**

Uroen på de finansielle markeder har ført til stigende renter, hvilket er med til at lægge en dæmper på boligpriserne. Hvis den internationale kreditkrise spreder sig til Danmark, vil det betyde endnu højere renter og sandsynligvis medføre strammere kreditvilkår. Det vil føre til en kraftig reduktion i danskernes mulighed for at købe bolig – specielt førstegangskøberne – hvilket vil medføre større fald i boligpriserne end skønnet i prognosen. Antallet af tvangsauktioner er steget gennem 2007, og et ekstraordinært stort antal tvangsauktioner i 1. kvartal 2008 tyder på, at de danske boligejere er begyndt at få en lidt strammere privatøkonomi. Antallet af tvangsauktioner har dog ligget på et meget lavt niveau de seneste år, og det stigende antal tvangsauktioner er derfor blot et tegn på, at økonomien er ved at vende tilbage til en mere normal konjunktursituation. Formuekvoten, der bl.a. afspejler friværdierne, ligger på et højt niveau, og et begrænset fald i de danske boligpriser forventes derfor at have begrænset realøkonomisk betydning. Hvis boligpriserne og dermed formuekvoten falder mere end ventet, vil det dog lægge en yderligere dæmper på efterspørgslen. En forværring af den internationale kreditkrise kan derigennem bidrage til en yderligere afmatning af dansk økonomi.

**Bolig-
investeringerne
falder**

Det høje niveau for boligpriserne har gjort det mere fordelagtigt at opføre nye boliger. Det har samtidig medført større friværdier, som i et vist omfang er blevet anvendt til forbedringer af de eksisterende boliger. Boliginvesteringerne er således steget fra 1993 til 2006 i takt med de stigende kontantpriser. I 2007 steg de samlede omkostninger ved at bygge et nyt hus imidlertid mere end kontantprisen på huse, hvilket bl.a. skyldes, at prisen på byggegrunde steg kraftigt. Det reale fald i boligpriserne i prognoseperioden gør nybyggeri mindre attraktivt og udhuler samtidig friværdierne. Hermed lægges en dæmper på boliginvesteringerne, som forventes at falde i prognoseperioden, jf. figur I.15.

Figur I.15 Boliginvesteringer og kontantpris



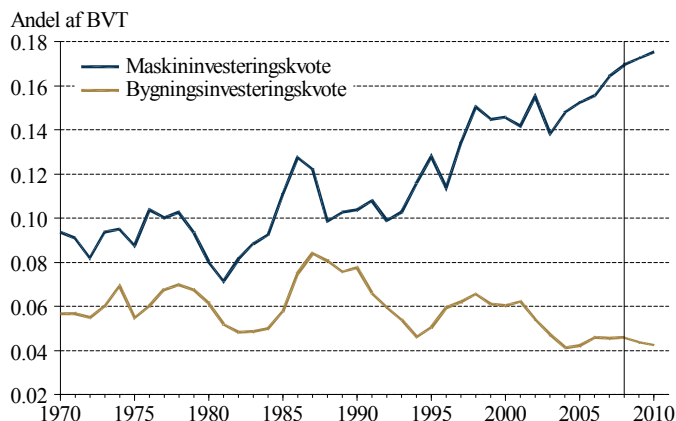
Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

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

Svag vækst i maskininvesteringerne

Virksomhederne har øget maskininvesteringerne betydeligt under det seneste opsving, og maskininvesteringssknoten er som følge heraf vokset til nye højder, jf. figur I.16. Manglen på arbejdskraft de seneste år har betydet, at virksomhederne har forbedret eller udbygget kapitalapparatet for at kunne følge med den fortsat stigende efterspørgsel. Med aftagende efterspørgsel og stigende ledighed de kommende år ventes det, at virksomhederne er mere tilbageholdende med at investere i nye maskiner. Væksten i maskininvesteringerne forventes derfor at aftage fra 11,1 pct. i 2007 til godt 2 pct. i 2010. Tendensen med stigende investeringskvote forventes dog at fortsætte. Faldende gennemsnitlig levetid på maskiner betyder, at virksomhederne må øge investeringskvoten for at opretholde kapitalapparatet på et konstant niveau.

Figur I.16 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.

Uændret bygningsinvesteringskvote

Bygningsinvesteringskvoten har ligget på et forholdsvist lavt niveau de seneste par år. Den store vækst i de private boliginvesteringer har lagt beslag på en stor del af kapaciteten i byggesektoren samtidig med, at store stigninger i byggeomkostningerne har gjort det mindre attraktivt for virksomhederne at opføre nye bygninger. Faldet i de private boliginvesteringer kan frigøre ressourcer i byggesektoren, som virksomhederne kan trække på. De relativt høje byggeomkostninger sammenholdt med udsigterne til en svag vækst i efterspørgslen forventes dog at lægge en dæmper på virksomhedernes investeringslyst. Derfor skønnes bygningsinvesteringskvoten at være nogenlunde konstant.

Lagerinvesteringerne trak væksten ned i 2007

Efter at have ligget relativt højt i 2006 faldt lagerinvesteringerne tilbage omkring et mere normalt niveau i 2007. Faldet i lagerinvesteringerne reducerede væksten i den indenlandske efterspørgsel med knap ½ pct.point i 2007. Lagerinvesteringerne forventes at forblive omtrent uændret i prognoseperioden og bidrager derfor ikke til væksten.

I.4 Udenrigshandel og betalingsbalance

Lavere vækst på de danske eksportmarkeder

De internationale vækstudsigter er forværret betydeligt det seneste halve år, og der er nu udsigt til en væsentligt lavere vækst i verdenshandlen i 2008 og 2009 end i de seneste år. Da en stor del af den danske eksport går til lande, hvor et økonomisk opsving formodes afløst af en afmatning, vokser de danske eksportmarkeder i de kommende år mere beskedent end hidtil, jf. boks I.2. Væksten på eksportmarkeder skønnes at blive knap 2¼ pct. i år mod 3,3 pct. i 2007.

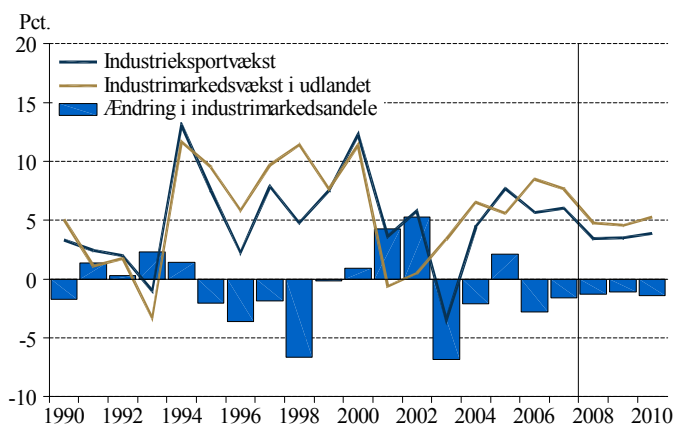
Forværret konkurrenceevne

De seneste års stærke vækst i dansk økonomi har medført et betydeligt pres på arbejdsmarkedet. Den lave ledighed har givet sig udslag i lønstigninger, som er betydeligt højere end i udlandet. Den seneste tids uro på de finansielle markeder samt den økonomiske afmatning i USA har bidraget til, at faldet i dollaren er fortsat. Fra 2007 til 2008 forventes den styrkede danske krone at bidrage mere til forværringen af konkurrenceevnen end lønudviklingen, jf. tabel I.5. Da produktivitetsudviklingen ikke har kunnet kompensere for lønudviklingen, er enhedslønomkostningerne steget betydeligt mere end i landene, der aftager dansk eksport.

Lavere vækst i industrieksporten

I 2006 og 2007 blev industrieksporten understøttet af en relativt høj eksportmarkedsvækst. Den lavere globale vækst i årene fremover, den forringede konkurrenceevne samt fortsatte kapacitetsbegrænsninger i industrien forventes at medføre en betydeligt lavere vækstrate i industrieksporten i årene fremover. Industrieksporten skønnes således at stige med omkring 3½ pct. i 2008-09. Den mere afdæmpede udvikling i industrieksporten betyder, at de danske eksportører fortsat mister markedsandele, jf. figur I.17.

Figur I.17 Industrieksport, markedsvækst og -andele



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.

Tabel I.5 Lønkonkurrenceevne

	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger, indland	3,7	4,6	4,9	5,0	4,4
Stigning i timelønomkostninger, udland	2,6	2,3	3,2	3,0	3,0
Ændring i relativ løn	-1,1	-2,3	-1,8	-2,0	-1,4
Ændring i effektiv kronekurs	0,1	1,8	2,3	0,2	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-1,1	-4,1	-4,1	-2,2	-1,4

Anm.: Lønomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger, og lønudviklingen angiver stigningstakten for timeløsomkostningerne i industrien. Se anmærkningen i bilagstabel I.8 for sammenvejningen af udenlandsk lønstigningstakt.

Ændringen i den relative løn er lig lønstigningen i udlandet minus lønstigningen i Danmark. Ændringen i lønkonkurrenceevnen er lig ændringen i den relative løn minus ændringen i den effektive kronekurs. Et negativt tal indebærer en forværring af konkurrenceevnen.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2008*, EcoWin, ADAM's databank samt egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Danmarks fem største aftagerlande for eksporten af industrivarer er Tyskland, Storbritannien, Sverige, Norge og USA. Disse fem lande aftager tilsammen godt 60 pct. af den danske industrieksport, jf. bilagstabel I.1. Nedenfor er udviklingen på de vigtigste danske eksportmarkeder kort skitseret.

Euroområdet

Væksten i euroområdet, der hidtil har været understøttet af eksporten og investeringerne, er begyndt at stilne af. I modsætning til under tidligere opsving stimulerede det private forbrug ikke i nævneværdig omfang økonomien på det tidspunkt, hvor væksten toppede. I 2008 ventes en mindre reallønsfremgang end i 2007, hvilket skyldes den stigende inflation. Væksten i det private forbrug ventes derfor at aftage. Finanspolitikken er svagt ekspansiv, mens pengepolitikken er omtrent neutral. Europa rammes af nedgangen i den amerikanske økonomi via en faldende udenrigshandel, men er også sårbar over for forholdene på de finansielle markeder.

Tyskland

I 2007 voksede BNP i Tyskland med 2,6 pct., og opsvinget har bragt ledigheden ned på 7,9 pct., hvilket er godt 4 pct. point under niveauet i begyndelsen af 2005, hvor arbejdsløsheden toppede. Væksten er drevet af eksport og investeringer, mens det private forbrug er faldet i løbet af 2007. En svagt stigende beskæftigelse samt svagt stigende lønstigninger ventes dog at medføre moderate stigninger i det private forbrug. Forbrugerforventningerne har dog været faldende siden sommeren 2007, hvilket kan tilskrives den stigende inflation, så det private forbrug kommer næppe til at drive væksten i de nærmeste kvartaler. Den lavere globale vækst samt den styrkede euro ventes at medføre aftagende vækst i eksporten fremover.

Storbritannien

I 2007 voksede økonomien med 3,1 pct., hvilket vurderes at være lidt over normal vækst. Afmatningen på boligmarkedet, opstramningen i kreditvilkårene, vækstafmatningen i USA samt den finansielle krise ventes at medføre væsentligt lavere vækstrater i 2008 og 2009. Den indenlandske efterspørgsel, herunder især det private forbrug og investeringerne, har i mange år drevet væksten. De faldende huspriser ventes at få betydning for det private forbrug og boliginvesteringerne. Ligeledes kan de strammere kreditvilkår med hensyn til forbrugslån og erhvervs-lån dæmpe forbrug og investeringer. Siden udbruddet af den finansielle krise er pengepolitikken blevet lempet. Den seneste nedsættelse af den pengepolitiske rente blev begrundet med en risiko for, at spændinger i de finansielle markeder kunne lede til en nedgang i økonomien.

Sverige

Væksten i svensk økonomi aftog fra 4,1 i 2006 til 2,7 pct. i 2007. Opbremsningen skyldes især en svag udvikling i nettoeksporten, hvilket til dels kan tilskrives en høj kapacitetsudnyttelse. Samtidig har en stramning af pengepolitikken bidraget til en vis afdæmpning af forbrug og investeringer. Væksten er drevet af det private forbrug samt investeringerne. Den pengepolitiske rente, der blot var 1,5 pct. i begyndelsen af 2006, blev hævet til 4,25 pct. ved den seneste ændring i februar. Finanspolitikken vurderes at være omtrent neutral i 2008. Væksten, der i de kommende år hovedsageligt forventes understøttet af det private forbrug, ventes at aftage, da væksten i den disponible indkomst svækkes af den stigende inflation, mens den begyndende afmatning på boligmarkedet vil give sig udslag i en svagere udvikling i boliginvesteringerne.

Norge

Norsk økonomi har de seneste fire år oplevet høj vækst. De gode beskæftigelsesmuligheder har medført en halvering af arbejdsløsheden, der det seneste halve år har stabiliseret sig omkring 2½ pct. Samtidig har der været en stigning i arbejdsstyrken, der til dels skyldes en stigning i erhvervsfrekvensen, men omkring halvdelen af stigningen kan tilskrives indvandring af arbejdskraft fra udlandet, jf. Norges Bank (2008). Det stramme arbejdsmarked og det store kapacitetspres har medført lønstigninger på godt 5¾ pct. i 2007. De høje lønstigninger har bidraget til, at inflationen eksklusiv energi og fødevarer er steget betydeligt siden januar 2007, hvor den var 1 pct., til februar 2008, hvor den var 2 pct. Den stigende inflation har fået Norges Bank til at hæve den pengepolitiske rente med i alt 2 pct.point i løbet af 2007 og 2008 til 5,50 pct. Væksten i BNP ventes at aftage som et resultat af de højere renter og den højere inflation.

USA

Det seks år lange opsving er ovre. Afmatningen på boligmarkedet spredte sig til resten af økonomien omkring årsskiftet. Det private forbrug, der udgør godt ⅔ af økonomien, er stagneret som et resultat af stigende fødevarer- og oliepriser, faldende huspriser, strammere kreditvilkår samt faldende beskæftigelse. Pengepolitikken er blevet lempet betydeligt, og der er blevet vedtaget en finanspolitisk krisepakke på godt 1 pct.point af BNP for at imødegå en dyb recession. Vækstudsigterne er forværret betragteligt, og økonomien forventes ikke at vokse meget hverken i 2008 eller 2009. Faldet i dollarens værdi har medført en fremgang i eksporten, der dog kun delvis forventes at kunne modgå nedgangen i den indenlandske efterspørgsel.

Fortsat fald i energiekporten

Energiekporten faldt som følge af lavere olie- og gasproduktion med 12 pct. i 2007 og forventes at falde yderligere i årene fremover. Eksporten antages at følge Energi styrelsens prognose for olie- og gasproduktionen, hvor produktionen i Nordsøen skønnes at falde med omkring 5 pct. om året i prognoseperioden.

Lavere vækst i vareeksporten

På denne baggrund skønnes eksporten af varer, der foruden industrivarer og energi også består af landbrugsvarer, at stige med omkring 2 pct. i årene fremover, hvilket er en noget mindre fremgang end de seneste par år, jf. tabel I.6.

Fortsat stor vækst i vareimporten

Vareimporten steg væsentligt mere end vareeksporten i 2007. Den kraftige vækst i importen skal ses som et resultat af kapacitetsproblemerne i dansk økonomi. Da arbejdsmarkedet i de kommende år fortsat vil være stramt, forventes denne udvikling at fortsætte. Den lavere vækst i den indenlandske efterspørgsel i årene fremover vil dog resultere i gradvist aftagende vækst i importen af varer. Den fortsat relativt stærke vækst i importen af varer betyder, at importkvoten fortsætter med at stige i et betydeligt højere tempo end eksportkvoten, jf. figur I.18.

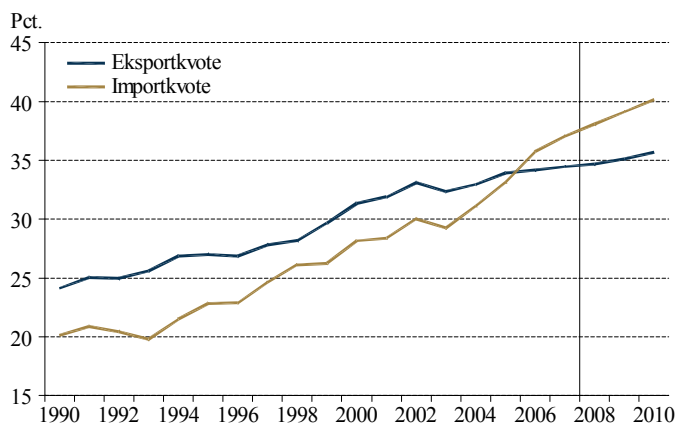
Tabel I.6 Eksport og import

	Årets	Mængdestigning				Prisstigning			
	priser								
	2007	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
	Mia. kr.	Pct.				Pct.			
Vareeksport	549	2,7	2,0	2,0	2,4	-0,7	3,9	1,0	1,1
heraf industri	370	6,0	3,4	3,5	3,9	-1,2	1,4	1,5	1,4
Tjenesteeksport	336	5,5	5,1	2,8	2,2	1,7	2,5	1,5	1,6
Eksport i alt	884	3,7	3,2	2,3	2,3	0,2	3,4	1,2	1,3
Vareimport	566	5,5	4,1	3,6	3,3	0,7	3,1	0,9	0,5
heraf industri	437	6,1	4,5	4,4	3,9	1,8	0,8	0,8	0,8
Tjenesteimport	299	5,8	4,1	2,5	2,1	3,4	2,4	1,5	1,4
Import i alt	865	5,6	4,1	3,2	2,9	1,6	2,8	1,1	0,8

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

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

Figur I.18 Udenrigshandelskvoter



Anm.: Import- og eksportkvoterne vedrører kun handel med varer og er opgjort som henholdsvis import og eksport i mængder i forhold til realt BNP.

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

Lavere global vækst betyder lavere vækst i tjenestehandlen

Eksporten af tjenester steg med 5,5 pct. i 2007. Den globale afmatning formodes fremover at give sig udslag i lavere vækstrater i eksporten af tjenester, som i høj grad består af søtransport. Væksten i tjenesteksporten skønnes på den baggrund at aftage til omkring $2\frac{1}{4}$ pct. frem mod 2010. Da importindholdet i tjenesteksporten er højt, forventes tjenesteimporten i store træk at følge udviklingen i tjenesteksporten.

Fortsat forværring af betalingsbalancen

Det stærke opsving i dansk økonomi de seneste år har medført en markant forværring af varebalancen med 53 mia. kr. fra 2005 til et underskud på 17 mia. kr. i 2007. Da arbejdsmarkedet også forventes at være stramt i de kommende år, formodes forværringen at fortsætte om end i et lidt langsommere tempo, da bytteforholdet ventes at blive forbedret, jf. tabel I.7. Presset på arbejdsmarkedet har medført en betydelig indvandring af arbejdskraft og dermed en stigning i overførslen af løn til udlandet, der er steget fra at udgøre knap $3\frac{3}{4}$ mia. kr. i 2005 til omkring $9\frac{1}{2}$ mia. kr. i 2007. Overskuddet på handlen med tjenester forventes at stige lidt i år, hvorefter det forventes at forblive omtrent

uændret, da der forudsættes en næsten ens udvikling i import og eksport af søtransport både for priser og mængder. Uden den store formueindkomst fra udlandet, der er opstået de seneste år, ville betalingsbalancens løbende poster have været negativ allerede sidste år.

Den forværrede betalingsbalance skyldes faldende offentlig opsparing

Forværringen af betalingsbalancen i prognoseperioden kan opfattes som et resultat af, at opsparingens andel af BNP reduceres, mens investeringernes andel af BNP kun falder svagt, jf. figur I.19. Faldet i opsparingen skyldes, at den offentlige sektors opsparing er vigende frem mod 2010, hvorimod den private sektors opsparingskvote er omtrent uændret.

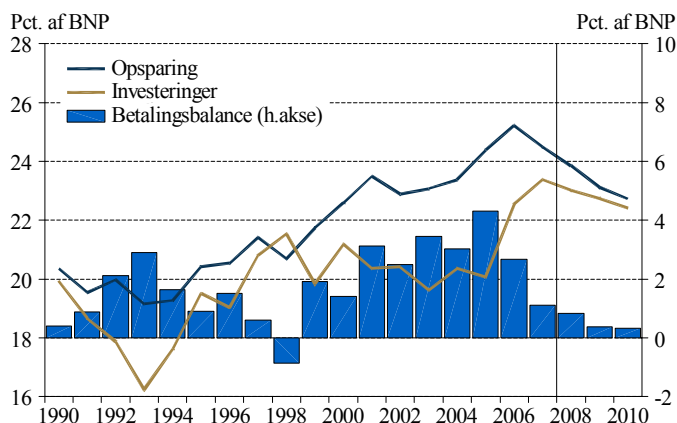
Tabel I.7 Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld

	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	6	-17	-26	-36	-38
Tjenestebalance	39	36	43	46	49
Formueindkomst, netto	30	36	37	37	36
Øvrige poster	-31	-37	-39	-40	-41
Løbende poster i alt	44	19	15	7	6
Udlandsgæld, ultimo	17	62	47	40	33
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	2,7	1,1	0,8	0,4	0,3
Udlandsgæld, ultimo	1,0	3,7	2,7	2,2	1,8

Anm: Det er antaget, at ændringer i udlandsgælden i fremskrivningsperioden er lig saldoen på betalingsbalancens løbende poster.

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

Figur I.19 Betalingsbalance, investeringer og opsparing



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

I.5 Produktion og beskæftigelse

Udsigt til vending på arbejdsmarkedet og lav vækst

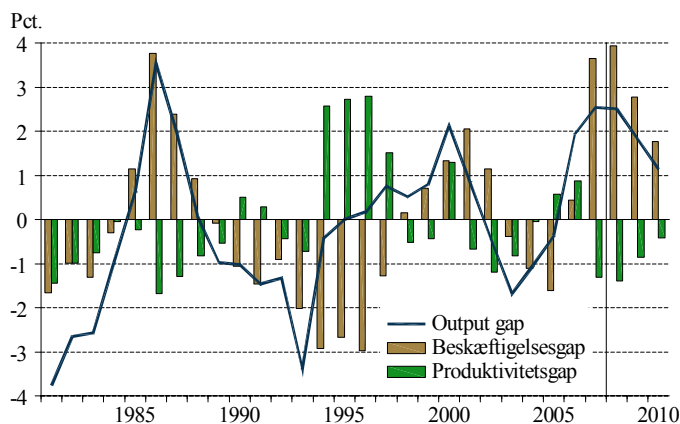
Udviklingen på det danske arbejdsmarked fortsætter med at overraske. Beskæftigelse, arbejdsstyrke og arbejdstid har været stigende i de senere år, og ledigheden er fortsat med at falde måned for måned. Væksten er imidlertid aftaget og ventes at blive yderligere reduceret i de kommende år. Udsigten til lav vækst skal ses på baggrund af kapacitetsbegrænsningerne i den danske økonomi, men skyldes også en mærkbar afdæmpning af efterspørgselsvæksten – såvel i indenlandsk efterspørgsel som i eksporten, jf. afsnit I.3 og I.4. Den forventede lavere efterspørgselsvækst ventes allerede i løbet af 2008 at få stigningen i beskæftigelsen og faldet i ledigheden til at stoppe, og i de kommende år ventes faldende beskæftigelse og stigende ledighed.

Høj beskæftigelse og lav produktivitet

De seneste års kraftige vækst har bragt ledigheden væsentligt under det niveau, der vurderes at være foreneligt med en holdbar løn- og prisudvikling på lang sigt. Samtidig har den gode konjunktursituation bidraget til, at arbejdsstyrke og arbejdstid er højere end det "normale" niveau, og samlet vurderes beskæftigelsen at være 3-4 pct. højere end normalt. I modsat retning trækker, at produktivitetsudviklingen har været svag de senere år. Det er oplagt forbundet med bety-

delig usikkerhed at skønne over det strukturelle niveau for produktionen og den fremadrettede udvikling i denne. Samlet skønnes det dog, at den faktiske produktion ligger 2-2½ pct. over sit strukturelle niveau, jf. figur I.20.

Figur I.20 Beskæftigelses-, produktivets- og output gap



Anm.: Beskæftigelsesgap er beregnet som arbejdstidsgap plus arbejdsstyrkegap minus ledigheds- og produktivtetsgap. Output gap er omtrent givet ved summen af beskæftigelses- og produktivtetsgap. For en beskrivelse af output gap og strukturelt BNP, se boks I.3 senere i afsnittet.

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

Normalisering af konjunkturerne

Væksten i produktionen ventes at være lav de kommende år, og beskæftigelsen ventes derfor at falde. Den lave vækst skal ses på baggrund af en afmatning i efterspørgslen og en fortsat forværring af den danske konkurrenceevne. Normaliseringen af konjunktursituationen indebærer, at output gap reduceres til ca. 1¼ pct. i 2010. Den lavere vækst de kommende år skal imidlertid også ses som et resultat af en væsentligt lavere underliggende vækst i de faktorer, der er bestemmende for produktionen på længere sigt. Nedgangen i den underliggende vækst skyldes hovedsageligt et demografisk betinget fald i arbejdsstyrken og arbejdstiden. Samtidig er der de kommende år kun udsigt til et beskedent fald i strukturledigheden, mens der var et betydeligt fald i 1990'erne. Med udgangspunkt i den forudsatte udvikling i

strukturel beskæftigelse og trendmæssig produktivitet skønnes strukturelt BNP at vokse 1¼-1½ pct. om året i perioden 2008-10, jf. tabel I.8. Forudsætninger for beregningen af strukturelt BNP er beskrevet i boks I.3.

Beskæftigelsen ventes at falde

Beskæftigelsen har, bortset fra en kort opbremsning i midten af 2007, været støt stigende siden 2004, jf. figur I.21a. Erhvervslivets forventninger til udviklingen i beskæftigelsen har imidlertid været aftagende det seneste halve år, ikke mindst i bygge- og anlægsbranchen, jf. figur I.21b. Beskæftigelsen ventes at falde som følge af aftagende vækst i efterspørgslen. I byggeriet ventes en nedgang i beskæftigelsen på ca. 10.000 personer i prognoseperioden. Industriproduktionen faldt kraftigt fra februar til marts, og selvom produktionen er præget af store udsving, understøtter det forventningen om en nedgang i industribeskæftigelsen. Den samlede beskæftigelse ventes at begynde at falde i andet halvår af 2008, men da beskæftigelsen steg igennem 2007 og derfor lå på et højt niveau ved indgangen til 2008, er det gennemsnitlige niveau for beskæftigelsen højere i 2008 end i 2007, jf. tabel I.9.

Tabel I.8 Beskæftigelse og produktion

	2007	2008	2009	2010	Strukturelt ^{a)}
	----- Pct. p.a. -----				
Beskæftigelse i timer	3,1	0,2	-1,1	-1,1	0,0
gennemsnitlig arbejdstid	1,2	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1
arbejdsstyrke	0,7	-0,2	-0,2	-0,2	0,0
ledighed ^{b)}	-1,1	-0,8	0,5	0,6	-0,1
Timeproduktivitet	-1,1	1,2	1,9	1,8	1,3
i private byerhverv	-0,6	1,4	2,3	2,2	1,6
Produktion (BVT)	2,0	1,4	0,8	0,7	1,3
BNP	1,8	1,3	0,8	0,7	1,4

a) Gennemsnit af den skønnede strukturelle vækst i årene 2008-10.

b) Ændringen i ledighedsraten i pct.point. Stigende ledighed bidrager negativt til beskæftigelsen.

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

Et ofte anvendt mål for uligevægten i økonomien er output gap. Output gap måler forskellen mellem faktisk BNP og det underliggende, strukturelle niveau for BNP. Det strukturelle niveau for BNP kan opfattes som det niveau for realt BNP, der vil være i en normal konjunktursituation. Et positivt output gap er dermed udtryk for, at aktiviteten i økonomien er højere end normalt, dvs. der er højkonjunktur.

Strukturelt BNP fastlægges med udgangspunkt i økonomiens udbudsside. Produktionen kan opfattes som bestemt af beskæftigelsen og produktiviteten. Beskæftigelsen (i timer) kan opdeles i bidrag fra arbejdsstyrke, ledighedsprocent og gennemsnitlig arbejdstid. Produktiviteten afhænger af den teknologiske udvikling, arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning, forholdet mellem kapital og arbejdskraft samt erhvervs sammensætningen. Da BNP indeholder varetilknyttede afgifter, vil en stigning i forbrugskvoten og dermed i afgiftstrykket øge det strukturelle BNP.

Strukturelt BNP kan dermed fastlægges ud fra de strukturelle niveauer for de nævnte størrelser:

$$BNP = \text{timeproduktivitet} \cdot \text{arbejdstid} \cdot (1 - \text{ledighedsprocent}) \cdot \text{arbejdsstyrke} \cdot \text{afgiftstryk}$$

hvor produktiviteten er opgjort som BVT pr. arbejdstime, og afgiftstrykket er defineret ved forholdet mellem BNP og BVT. Faktisk BNP kan på helt tilsvarende måde dekomponeres i bidrag fra de nævnte fem faktorer, og herved kan output gap – forskellen mellem faktisk og strukturelt BNP – opdeles i bidrag fra forskellen mellem det faktiske og det strukturelle niveau for de enkelte faktorer.

Den strukturelle ledighed kan opfattes som det ledighedsniveau, der på lang sigt er foreneligt med en indenlandsk inflation på niveau med inflationen i euroområdet. Den strukturelle ledighed er estimeret med udgangspunkt i udviklingen i den faktiske ledighed og lønstigningstakten, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, forår 2007* (kapitel III: Dansk arbejdsmarkedspolitik efter år 2000). Det strukturelle niveau for produktivitet, arbejdstid, arbejdsstyrke og afgiftstryk fastlægges mere mekanisk som en simpel udglatning af den faktiske udvikling (med et HP-filter).

Med udgangspunkt i det strukturelle niveau for de enkelte faktorer kan strukturelt BNP beregnes ved brug af ovenstående formel. Efterfølgende foretages dog en justering, således at niveauet for strukturelt BNP er i overensstemmelse med OECD's estimat af denne størrelse frem til 2005, jf. *Economic Outlook no 82*.

Beregningen af strukturelt BNP er forbundet med betydelig usikkerhed. Den statistiske usikkerhed forbundet med estimationen af den strukturelle ledighed er stor (i størrelsesordenen +/- 1 pct.point, svarende til +/- 30.000 personer), og den mekaniske udglatning af arbejdsstyrke, arbejdstid og produktivitet er selvsagt meget grov. Usikkerheden på strukturelt BNP slår direkte ud i en tilsvarende usikkerhed på størrelsen af output gap.

Fremskrivning

Fremskrivningen af den trendmæssige udvikling i de enkelte faktorer er baseret på den forventede demografiske udvikling og en skønnet effekt af politiktiltag frem imod 2015, jf. boks I.5 i *Dansk Økonomi, efterår 2007* og boks I.4 vedrørende jobplanen.

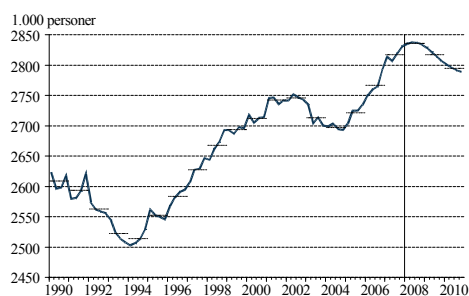
Den strukturelle arbejdsstyrke skønnes at falde ca. 10.000 personer som en konsekvens af en betydelig demografisk betinget afgang, der kun i et vist omfang modvirkes af politiktiltag, bl.a. rettet mod at udskyde tilbagetrækningen. Den årlige arbejdstid skønnes at falde ca. 10 timer, da arbejdsstyrkens alderssammensætning trækker i retning af en lavere arbejdstid, mens skattelettelserne især i 2009 trækker lidt i den anden retning. Den strukturelle arbejdsløshed skønnes aktuelt at være omkring 4¼ pct. af arbejdsstyrken. Fremadrettet antages strukturelle ledigheden som en konsekvens af tiltag i bl.a. velfærdsforliget og jobplanen at falde 10-15.000 personer. Samlet set er den strukturelle beskæftigelse i timer stort set uændret i fremskrivningen.

Produktiviteten fremskrives med udgangspunkt i den historiske trend. Omkring ⅔ af beskæftigelsen er i de private byerhverv, hvor den trendmæssige timeproduktivitet antages at stige 1,6 pct. om året, mens produktivitetsvæksten i resten af økonomien antages at være ca. 1 pct. årligt.

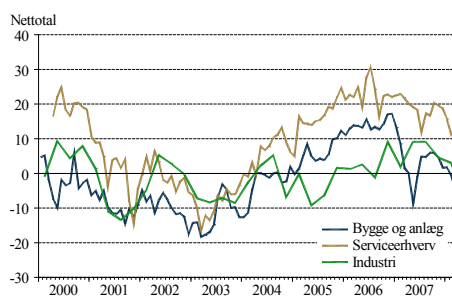
Den underliggende forbrugskvote skønnes at stige de kommende år, hvilket bidrager med en lille stigning i strukturelt BNP, da afgifterne herved kommer til at udgøre en stigende andel af BNP. Stigningen i forbrugskvoten skal blandt andet ses på baggrund af, at en større andel af befolkningen kommer i de aldersklasser, hvor nedsparing er naturligt.

Samlet skønnes strukturelt BNP at vokse 1¼-1½ pct. om året i de kommende år.

Figur I.21a Beskæftigelsen



Figur I.21b Forventninger til beskæftigelsen



Anm.: Venstre figur: Vandrette streger angiver det gennemsnitlige årsniveau.

Højre figur: Forventninger til beskæftigelsen angiver erhvervenes forventninger til beskæftigelsen i de kommende tre måneder. For industrien viser de dog forventningerne til beskæftigelsen i det aktuelle kvartal. Nettotal skal tolkes som udtryk for tendensen i beskæftigelsesudviklingen. Eksempelvis er et nettotal på 20 pct. udtryk for, at der forventes en fremgang i beskæftigelsen (netto) i virksomheder, som repræsenterer 20 pct. af den samlede beskæftigelse i sektoren. Seneste observation for bygge og anlæg samt serviceerhverv er april måned, mens den for industrien er 2. kvartal 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, Statistikbanken samt egne beregninger.

Arbejdstiden er steget

Presset på arbejdsmarkedet har bl.a. ført til en stigning i den gennemsnitlige arbejdstid. Den gennemsnitlige årlige arbejdstid er steget med 19 timer alene i 2007, svarende til en stigning på 1,2 pct. Dette dækker over en stigning i arbejdstiden i både den offentlige og den private sektor.

Fremadrettet ventes faldende arbejdstid

I indeværende år og de kommende år ventes arbejdstiden at aftage både som følge af den demografiske udvikling og som følge af et mindre pres på arbejdsmarkedet. I de nye statslige overenskomstaftaler indgår desuden elementer, som vil bidrage til en kortere gennemsnitlig arbejdstid. Det drejer sig bl.a. om ret til fravær med løn på barnets 2. sygedag og ret til nedsat tid for seniorer.

Tabel I.9 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	2007	2006	2007	2008	2009	2010
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.	-----		
Arbejdsstyrke ^{a)}	2.895	13	19	-6	-5	-7
Beskæftigelse	2.818	45	51	18	-18	-23
Fremstillingserhverv	292	1	3	0	-8	-6
Serviceerhverv	1.317	33	39	25	-1	-8
Bygge-og anlægserhverv	215	10	7	-1	-4	-5
Privat beskæftigelse i øvrigt	168	1	0	-7	-7	-6
Offentligt ansatte	826	0	1	1	1	1
Registrerede ledige	77	-32	-32	-24	13	16
		-----	1.000 pers.	-----		
Registrerede ledige		109	77	53	66	83
Aktiverede uden for arbejdsstyrken ^{b)}		38	37	43	50	55
Efterløn og overgangsydelse		144	142	145	145	143
		-----	Pct.	-----		
Ledighed		3,8	2,7	1,8	2,3	2,9

a) Udviklingen i arbejdsstyrken er nærmere beskrevet i tabel I.10.

b) Aktiverede uden for arbejdsstyrken er f.eks. personer i uddannelsesaktivering. Summen af aktiverede uden for arbejdsstyrken og ledige benævnes til tider "bruttoledigheden", der kan opfattes som et udtryk for, hvor mange der potentielt kan øge beskæftigelsen. Det samlede antal aktiverede er højere, idet bl.a. dagpengemodtagere med løntilskud i jobtræning også tælles med i den samlede aktivering.

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.

**Produktiviteten
faldt i 2007**

Beskæftigelsen steg mere end produktionen i 2007, hvilket betyder, at der har været et fald i produktiviteten. Produktivitetsfaldet kan have flere forklaringer. Det kan skyldes, at det var marginalgrupper, som indtrådte i beskæftigelse i 2007, og at de havde en lavere produktivitet end de, der allerede var i beskæftigelse. De nye medarbejdere med begrænsede kvalifikationer kan også have krævet et stort timeforbrug til oplæring. Endvidere kan den lave produktivitet skyldes flaskehalse i produktionsprocessen, eksempelvis mangel på materialer.

**I prognosen
forudsættes
stigende
produktivitet**

Faldet i produktiviteten i 2007 har ført, til at produktivitetsniveauet ligger under det normale. Det antages, at produktivitetsvæksten de kommende år bliver lidt højere end normalt, hvilket kan være et resultat af, at det er de mindst produktive medarbejdere, som først mister arbejdet, når beskæftigelsen reduceres. Konkret ventes en produktivitetsvækst i de private byerhverv på lidt over 2 pct. om året i de kommende år.

**Udsigt til faldende
arbejdsstyrke**

Arbejdsstyrken er steget med godt 30.000 personer siden 2004. En af årsagerne er en stigning i antallet af personer, der bor i udlandet, men arbejder i Danmark. Der er imidlertid tegn på, at tilgangen af udenlandsk arbejdskraft er ved at aftage, hvilket blandt andet understøttes af, at antallet af aktive arbejdstilladelser i 1. kvartal er faldet betydeligt. Samlet vurderes det, at arbejdsstyrken vil falde i år og i de kommende år. Dette skyldes især, at den demografiske udvikling bidrager til et underliggende fald, men også at normaliseringen af konjunktursituationen ventes at reducere arbejdsstyrken, jf. tabel I.10. I modsat retning trækker en række politiktiltag, bl.a. jobplanen som af regeringen skønnes at øge beskæftigelsen permanent med ca. 7.000 personer, jf. boks I.4. Heraf bidrager initiativer vedrørende førtidspensionister, folkepensionister og skattnedslag for 64-årige til at hæve den strukturelle arbejdsstyrke med ca. 5.000 personer. Skattnedslaget for 64-årige er nærmere beskrevet i boks I.5.

Tabel I.10 Befolkning og arbejdsstyrke

	2007	2007	2008	2009	2010
	1000 pers.	----	Ændring i 1.000 pers.	----	----
Samlet befolkning	5.455	17	15	14	13
under 15 år	1.012	-3	-5	-7	-9
15 til 64 år	3.599	6	0	-3	-6
65 år og derover	844	15	20	24	28
Arbejdsstyrken					
Demografisk forløb		-7	-8	-6	-4
Andre strukturelle forhold		5	7	4	3
Strukturelt forløb, i alt		-2	-1	-2	-1
Konjunktur mv.		21	-5	-3	-6
Det ventede forløb	2.895	19	-6	-5	-7

Anm.: "Strukturelt forløb, i alt" er beregnet som summen af "Demografisk forløb" og "Andre strukturelle forhold", mens summen af "Strukturelt forløb, i alt" og "Konjunktur mv." giver "Det ventede forløb". Bidragene til arbejdsstyrken i det demografiske forløb bygger på konstante erhvervsfrekvenser fra 2005. Bidragene til arbejdsstyrken fra "Andre strukturelle forhold" indeholder korrektioner for bl.a. skønnede strukturelle ændringer i antallet af efterlønsmodtagere som følge af øget betydning af modregning af pensioner, ændringer i antallet af udlændinge, effekten af øget beskæftigelsesfradrag i 2008 samt jobplanen.

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

Folketinget vil gennemføre en jobplan, der af regeringen samlet set vurderes at øge beskæftigelsen permanent med ca. 7.000 personer.

Folkepensionister

Med jobplanen indføres et bundfradrag på 30.000 kr., så folkepensionister kan arbejde mere uden at blive modregnet i pension eller tillægsydelse. Jobplanen giver også folkepensionister bedre mulighed for at udskyde pensionen og forblive på arbejdsmarkedet. Pensionister, der arbejder mere end 1.500 timer om året, kan i dag udskyde pensionen og dermed få en højere ydelse, når de senere trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Med de nye regler skal pensionisten kun arbejde 1.000 timer om året (22 timer om ugen) for at få lov til at udskyde pensionen.

Førtidspensionister

Et af initiativerne i jobplanen giver førtidspensionister på den gamle ordning (førtidspension tilkendt før 1/1 2003), der vil ind på arbejdsmarkedet, sikkerhed for at kunne vende tilbage til førtidspension, hvis de ønsker at udtræde af arbejdsmarkedet igen. Der er ca. 180.000 førtidspensionister på den gamle ordning, hvoraf dog kun knap 40.000 har mere end 1/3 af erhvervsevnen tilbage.

Udenlandsk arbejdskraft

Manglen på arbejdskraft skal i henhold til regeringen bl.a. imødegås ved at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft fra udlandet. I tider med mangel på kvalificeret arbejdskraft vil jobkortordningens positivliste indeholde flere stillingskategorier, beløbsgrænsen sænkes, og Green Card-ordningens pointkrav nedjusteres. Modsat vil der i tider med forventet lavkonjunktur og stigende ledighed blive justeret den anden vej for at begrænse adgangen til det danske arbejdsmarked. Konkret indebærer jobplanen, at beløbsgrænsen i jobkortordningen sænkes fra 450.000 kr. til 375.000 kr. om året. Jobkortordningens positivliste udvides til at omfatte udlændinge, der er bachelorer eller har en mellemlang videregående uddannelse. Effekten af øget international rekruttering er imidlertid vanskelig at skønne over, og en positiv virkning heraf er ikke indregnet i jobplanens skønnede beskæftigelseseffekt.

Supplerende dagpenge

Reglerne for supplerende dagpenge bliver ændret, således at det kun er muligt at få supplerende dagpenge i 30 uger inden for en periode på 104 uger. Tidligere var det muligt at få supplerende dagpenge i 52 uger inden for en periode på 70 uger.

Skattenedslag til 64-årige

Som en del af jobplanen indføres et skattenedslag til 64-årige, jf. boks I.5.

Som en del af jobplanen indføres et skattnedslag på op til 100.000 kr. for 64-årige, der fortsat arbejder. Ordningen gælder for personer, der har været fuldtidsbeskæftigede, siden de var 60 år. Et næsten identisk forslag har tidligere været fremført af formandskabet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2007*. Ifølge jobplanen gives skattnedslaget imidlertid kun til personer med en gennemsnitlig årlig arbejdsindkomst under 550.000 kr. i de tre år, før de fylder 60 år. Ordningen har en begrænset løbetid og gælder for personer, der fylder 64 år i perioden 2010-16.

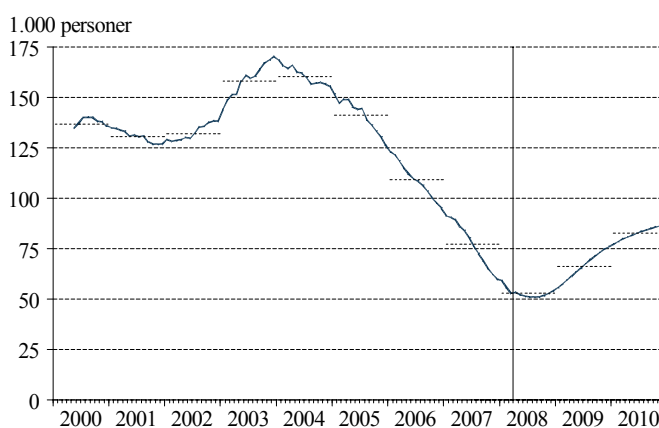
Indkomstgrænsen er en væsentlig ændring i forhold til formandskabets forslag. Grænsen betyder, at marginalskatten for en stor gruppe 57-59-årige bliver meget høj – og over 100 pct. for et væsentligt antal personer. Personer med en indkomst i intervallet fra 550.000 kr. til ca. 630.000 kr., der planlægger at arbejde som 64-årige, kan således øge den samlede indkomst ved at nedsætte arbejdstiden, så deres gennemsnitlige årsindkomst kommer under 550.000 kr. For en person, der tjener 630.000 kr., betyder indkomstgrænsen, at vedkommende kan holde ca. ½ års orlov uden løn i alderen 57-59 år og opnå den samme samlede indkomst i perioden som 57-64-årig. Dette skyldes, at den tilbagediskonterede værdi af skattnedslaget som 64-årig opvejer indkomstnedgangen ved at holde orlov. Indkomstgrænsen indebærer således en stor tilskyndelse til at reducere arbejdsudbuddet for de 57-59-årige i den relevante indkomstgruppe, og grænsen reducerer dermed den arbejdsudbudseffekt, der er baggrunden for at indføre skattnedslaget. I 2006 var der 2.200 personer i hver årgang blandt de 57-59-årige med en indkomst i det indkomstinterval (550.000-750.000 kr.), som i særlig grad kan formodes at reagere på den høje marginalskat.

Indkomstgrænsen på 550.000 kr. påvirker også de fordelingsmæssige effekter af skattnedslaget. Samtidig indebærer indkomstgrænsen en reduktion af det såkaldte dødvægtstab. Dødvægtstabet udgøres af skattnedslaget til personer, der under alle omstændigheder bliver på arbejdsmarkedet, til de fylder 65 år. I 2006 var der omkring 3.700 personer med en indkomst over 550.000 kr. i hver årgang i alderen 57-59 år. Hvis disse årgange antages at have samme tilbagerækningsadfærd, som de lidt ældre årgange med samme indkomstniveau havde, kan det forventes, at godt 1.500 af disse vil forblive på arbejdsmarkedet til det 65. år – uafhængigt af skattnedslaget. I alt var der i 2006 godt 10.000 64-årige i beskæftigelse. Indkomstgrænsen bidrager dermed kun til en reduktion af det beregnede dødvægtstab på omkring 15 pct.

Ledigheden faldet til niveauet før oliekriserne

Ledigheden er fortsat med at falde og var i marts måned kun 53.000 personer, svarende til 1,9 pct. af arbejdsstyrken. Ledigheden er dermed nede på samme niveau, som i begyndelsen af 1970'erne. Udviklingen i beskæftigelse og arbejdsstyrke indebærer, at ledigheden forventes at stige. Stigningen i ledigheden i løbet af prognoseperioden vil dog kun bringe ledigheden op omkring niveauet i 2007, og ledigheden i 2010 vil dermed være væsentlig lavere, end da den sidst nåede en bund, jf. figur I.22. Danmarks Statistik har ændret opgørelsen af ledigheden, sådan at den nu er ca. 15.000 personer lavere end i den hidtidige opgørelse, jf. boks I.6.

Figur I.22 Ledighed



Anm.: Seneste observation er marts 2008. Vandrette streger angiver årsniveau. Den lodrette streg angiver overgangen til prognosen.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

I januar 2008 introducerede Danmarks Statistik en ny metode til at opgøre ledigheden. Opgørelsesmetoden har ikke været ændret væsentligt siden 1979, og med tiden er der dels kommet bedre statistiske kilder til rådighed, dels et ændret fokus mht. ledighedsbegrebet. Danmarks Statistik har med udgangspunkt i den nye opgørelsesmetode ført serien for den samlede fuldtidsledighed tilbage til april 2000. Samlet set er ledighedsniveauet nedrevideret med 13-17.000 fuldtidsledige.

En af de væsentlige ændringer skyldes oprettelsen af en ny og mere præcis datakilde til opgørelse af ledige kontanthjælpsmodtagere. I denne kilde skelnes der mellem kontanthjælpsmodtagere i forskellige matchkategorier, og personer i kategorierne 4-5 medregnes ikke længere i ledigheden.^a Ved den hidtidige opgørelsesmetode indgik ledige kontanthjælpsmodtagere med fuld vægt i statistikken – også selv om de var i aktivering i en periode. Ved den nye metode korrigeres nu for aktivering, således at der gives et mere retvisende billede af, i hvor høj en grad kontanthjælpsmodtagerne rent faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet. Isoleret set trækker dette ca. 6.500 fuldtidsledige ud af ledighedsstatistikken.

En væsentlig definatorisk ændring består i at ekskludere samtlige feriedagpenge-modtagere fra ledighedsstatistikken, hvilket medfører en gennemsnitlig reduktion på ca. 7.500 fuldtidsledige. Baggrunden for denne ændring er, at ledige ikke skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet i perioder, hvor de modtager feriedagpenge.

Af andre ændringer kan blandt andet nævnes, at datakilden for dagpengeledigheden er skiftet til RAM (register for arbejdsmarkedsstatistik) frem for CRAM (det centrale register for arbejdsmarkedsstatistik), idet RAM indeholder mere detaljerede oplysninger om dagpengemodtagerne. Samtidig har en lovmæssig ændring givet mulighed for at modtage dagpenge i aktiveringsforløb af op til 4 ugers varighed mod tidligere 2 uger. Disse forhold har en omtrent neutral nettoeffekt på ledighedsstatistikken.

Det bør nævnes, at revisionen ikke sænker antallet, der modtager offentlige indkomstoverførsler – den giver alene et mere retvisende billede af ledigheden.

a) Matchkategorierne bruges til løbende at vurdere graden af match mellem den lediges ressourcer og arbejdsmarkedets krav. Kategorierne går fra 1 til 5, og jo højere kategorinummer en person er tildelt, desto dårligere vurderes graden af match at være.

**Strukturledighed
mindskes**

Den strukturelle ledighed vurderes at være omkring 125.000 personer i dag. I sidste halvdel af 1990'erne faldt den strukturelle ledighed med godt 100.000 personer, hvilket bl.a. skyldtes fremrykning af aktivering og nedsættelse af dagpengeperiodens længde, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, forår 2007*. Efter 2000 er det ikke umiddelbart muligt at identificere et fortsat fald i strukturledigheden på trods af fortsatte arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Kombinationen af lave lønstigninger og lav ledighed er således ikke tilstrækkelig til at identificere et fald i den strukturelle ledighed. Dette hænger sammen med, at inflationen også har været lav – og at reallønstigningerne derfor har været relativt høje. Samtidig er der erfaringsmæssigt en betydelig forsinkelse fra ledigheden falder, til lønstigningerne tager til. Det skal understreges, at usikkerheden på skønnet over den strukturelle ledighed er betydelig. Hvis den strukturelle ledighed eksempelvis er 25-30.000 lavere end de vurderede 125.000 personer, vil output gap være 1 pct.point mindre.²

**Væksten kan øges,
hvis det effektive
arbejdsudbud øges**

I en situation, hvor der er udsigt til, at væksten begrænses som følge af kapacitetsmangel, kan en forøgelse af det effektive arbejdsudbud bidrage til at øge væksten. Det effektive arbejdsudbud kan eksempelvis øges ved at få de ledige hurtigere tilbage i beskæftigelse eller ved at trække marginale grupper ind på arbejdsmarkedet. I afsnit I.8 ses nærmere på afgang fra ledighed.

**Antal personer på
overførsels-
indkomst er kun
faldet lidt siden
2002**

Det samlede antal personer mellem 15 og 66 år på offentlige indkomstoverførsler uden for beskæftigelse er faldet ca. 35.000 personer siden 2002. Antallet af førtidspensionister og efterlønsmodtagere er faldet med ca. 15.000 hhv. 40.000 personer, men det modsvares af en stigning i antallet af folkepensionister, bl.a. fordi folkepensionsalderen blev nedsat i 2004. Stigningen i antallet af personer på barselsorlov skyldes en forlængelse af barselsorloven. Aktive-

- 2) Den strukturelle beskæftigelse vurderes at være ca. 2.750.000 personer. En permanent forøgelse af beskæftigelsen på 25-30.000 personer – enten i form af lavere strukturel ledighed eller højere strukturel arbejdsstyrke – betyder, at strukturelt BNP øges ca. 1 pct., og dermed at output gap mindskes ca. 1 pct.point. Tilsvarende vil en permanent stigning i den gennemsnitlige arbejdstid på 15 timer pr. år indebære en stigning i strukturelt BNP på ca. 1 pct.

ringsomfanget er mindsket i perioden, således at der i 2007 var ca. 15.000 færre aktiverede uden for arbejdsstyrken end i 2002. De gode konjunkturer har medført et betydeligt fald i ledigheden siden 2004, mens antallet af øvrige overførselsmodtagere er omtrent upåvirket, jf. tabel I.11.

Støttet beskæftigelse er steget en smule

Gruppen af personer i støttet beskæftigelse modtager også offentlige indkomstoverførsler, men tæller samtidig med i beskæftigelsen. Antallet af personer i støttet beskæftigelse er steget siden 2002 – også set i forhold til den samlede beskæftigelse. Støttet beskæftigelse omfatter bl.a. fleksjob, som kan opnås, hvis arbejdsevnen er varigt nedsat, og det er særligt denne gruppe, der er øget siden 2002, jf. tabel I.12.

Tabel I.11 Modtagere af offentlige indkomstoverførsler uden for beskæftigelse

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- 1.000 pers. -----					
Arbejdsløshedsdagpenge	119	142	144	128	98	70
Kontanthjælp	109	109	104	99	95	92
Førtidspension	231	233	233	224	216	217
Efterløn inkl. overgangsydelse	181	186	187	166	145	142
Folkepension, 65 og 66 årige	0	0	6	50	79	84
Revalidering	26	26	24	22	22	22
Aktiverede uden for arbejdsstyrken	53	47	45	44	38	37
Ledighedsydelse	2	5	8	10	10	13
Sygedagpenge	66	70	72	73	72	76
Barselsorlov	36	50	53	53	52	51
Arbejdsmarkedsorlov	17	5	3	3	3	2
Antal modtagere i alt	841	873	879	871	831	806
I pct. af befolkningen 15-66 år	22,9	23,7	23,8	23,6	22,4	21,7

Anm.: Folkepensionister i alderen 65-66 år er inkluderet, da pensionsalderen blev nedsat i 2004, hvilket reducerede antallet af personer på efterløn. Revalidering er bl.a. uddannelse, som tilkendes, hvis en person mister sit job af fysiske, psykiske eller sociale årsager. Ledighedsydelse udbetales i perioden efter visitation til fleksjob, indtil den pågældende ansættes i fleksjob, ved ledighed efter et fleksjob, i perioder med sygdom eller barsel, ved afholdelse af ferie eller ved midlertidige afbrydelser i arbejdet, som ikke kan tilregnes den pågældende.

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

Tabel I.12 Støttet beskæftigelse

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- 1.000 pers. -----					
Støttet beskæftigelse, i alt	64	62	69	70	73	70
heraf fleksjob	19	24	30	36	42	45
skånejob	6	6	6	6	6	6
jobtræning	18	16	20	16	14	10
I pct. af befolkningen 15-66 år	1,7	1,7	1,9	1,9	2,0	1,9

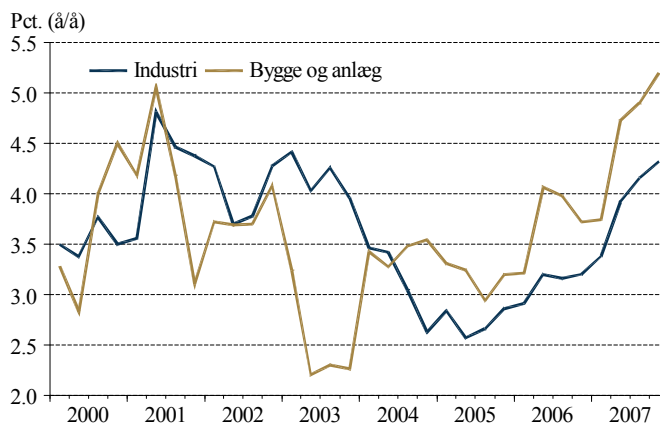
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

I.6 Løn og priser

Tiltagende lønstigningstakt

Ledighedsudviklingen har overrasket de senere år, og lønstigningerne har været relativt lave trods kraftigt faldende ledighed. Presset på arbejdsmarkedet er imidlertid ved at slå igennem på lønstigningstakten, som er tiltaget betydeligt. I 2007 steg den årlige lønstigningstakt i industrien fra 3,4 pct. i 1. kvartal til 4,3 pct. i 4. kvartal ifølge det summariske lønindeks fra Danmarks Statistik. I byggeriet var der endnu kraftigere stigning fra 3,7 pct. i 1. kvartal til 5,2 pct. i 4. kvartal 2007, jf. figur I.23. De højere lønstigninger skal ses i lyset af overenskomsterne for 2007-09, som blev indgået for store dele af den private sektor sidste forår, samt ikke mindst den tiltagende mangel på arbejdskraft, der har været med til at presse lønningerne op. Den lave ledighed, som ligger et stykke under det strukturelle niveau, antages at øge lønpresset. Lønstigningerne ventes både i år og næste år at blive knap 5 pct.

Figur I.23 Lønudvikling



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2007.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Store offentlige lønstigninger

Der er blevet indgået nye overenskomster på en stor del af det offentlige arbejdsmarked i slutningen af februar, men endnu kendes det endelige overenskomstresultat ikke. På hovedparten af det offentlige arbejdsmarked er der indgået overenskomstaftaler med gennemsnitlige lønstigninger på 12,8 pct. i den treårige overenskomstperiode (2008-10), hvor de største lønstigninger ligger i 2008-09. Brug af personlige tillæg mv. kan desuden medføre, at de offentlige lønstigninger bliver lidt større end aftalt. De store offentlige lønninger kan ikke afvises at få en afsmittende effekt på det private arbejdsmarked. Hvis de private lønstigninger bliver endnu højere, vil det presse de offentlige lønstigninger yderligere op gennem den automatiske reguleringsmekanisme i de offentlige overenskomster, som delvist sikrer, at de offentlige lønstigninger følger de private.

Reallønsstigninger omkring 2-2½ pct.

I 2008-09 ventes nominelle årlige lønstigningstakter omkring 5 pct. for hele økonomien, jf. tabel I.13. Reallønstigningerne bliver dog kun omkring 2-2½ pct., idet inflationen også ventes at tiltage. Stigninger i denne størrelsesorden er ikke markante i en situation med betydeligt pres på arbejdsmarkedet. Nominelle lønstigninger omkring 5 pct. er dog højere end det, der er set de seneste par år, og stigningerne er betydeligt højere end i Danmarks samhandelslande.

Tabel I.13 *Udvikling i lønomkostninger, realløn og produktivitet*

	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Pct. -----				
Lønomkostninger	3,1	3,8	4,9	5,0	4,4
Realløn	1,0	1,8	1,7	2,3	2,1
Produktrealløn	1,8	1,7	4,1	1,4	1,3
Produktivitet i private byerhverv	2,2	-0,6	1,4	2,3	2,2

Anm.: Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabet forbrugsdeflator, mens produktreallønnen er defineret som 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 og egne beregninger.

Høje nominelle lønstigninger udgør en risiko for økonomien

Det vil være u hensigtsmæssigt, hvis de høje nominelle lønstigningstakter afføder forventninger om fremtidige lønstigningstakter, der er ude af trit med produktivitetsudviklingen og lønstigningstakterne i udlandet. Det kan føre til yderligere prisstigninger og en forringet konkurrenceevne. I givet fald kan det kræve en længere periode med høj ledighed, før løn, priser og forventninger igen er på et holdbart niveau for økonomien.

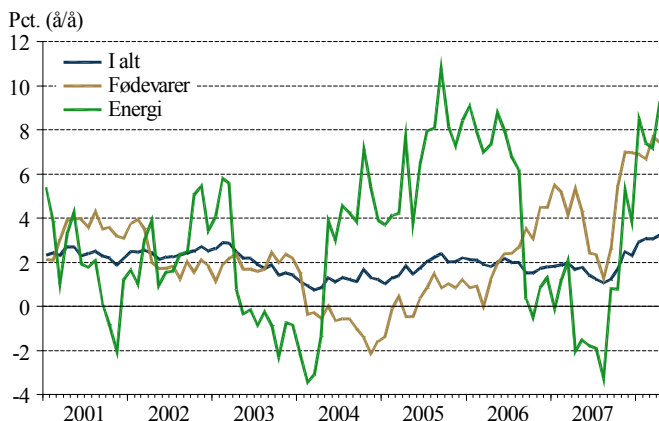
Kraftig stigning i forbrugerpriserne

De seneste måneder har der været en kraftig stigning i både fødevarerpriser og i olieprisen, hvilket har medført en kraftig stigning i forbrugerpriserne, jf. figur I.24. Forbrugerprisstigningstakten er steget fra 1,7 pct. i oktober til 3,2 pct. i april set i forhold til samme måned året før. Fødevarerprisstigningerne skyldes bl.a. voldsomme prisstigninger på mælk og brød, som de seneste måneder er steget 10-15 pct.

Fødevarerpriser stiger mere i Danmark end internationalt

På globalt plan har der været kraftige prisstigninger på landbrugsvarer, jf. afsnit I.2. Det har fået de internationale fødevarerpriser til at stige, men de danske fødevarerpriser er steget mere end i udlandet, jf. figur I.25. Det er således ikke oplagt, at hele prisstigningen i de danske fødevarerpriser kan forklares ved dyrere råvarer. En mulighed er, at nogle leverandører af fødevarer også benytter lejligheden til at øge avancen eller til at dække højere lønomkostninger.

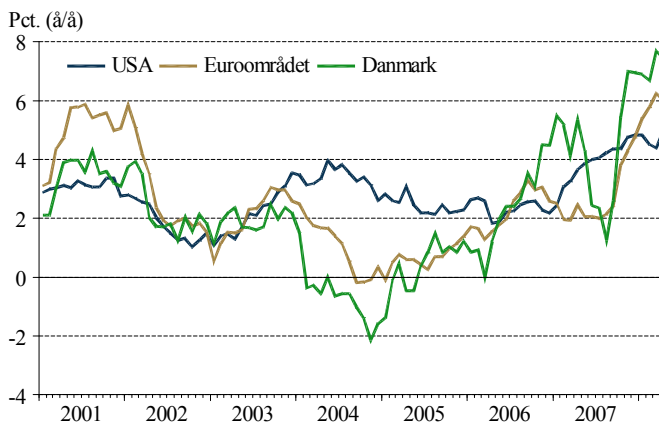
Figur I.24 Forbrugerpriser



Anm.: Seneste observation er april 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Figur I.25 Internationale forbrugerpriser på fødevarer



Anm.: Seneste observation er april 2008.

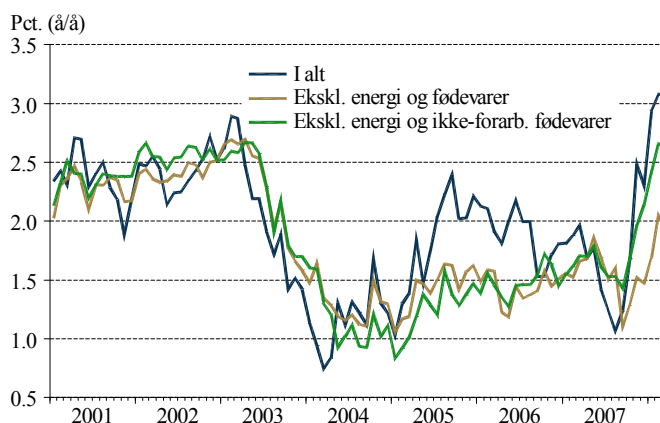
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Bureau of Labor Statistics, Eurostat.

Underliggende inflation stiger

Den underliggende inflation i form af forbrugerpriserne rensset for energi og fødevarer har i en længere periode ligget omkring 1½ pct., jf. figur I.26. Inden for de seneste måneder er forbrugerpriser ekskl. energi og fødevarer

imidlertid steget til omkring 2 pct. Ses der kun bort fra energi og ikke-forarbejdede fødevarer er stigningstakten i forbrugerpriserne steget til 2,6 pct. i april. Også engrospriserne, som belyser prisudviklingen i første omsætningsled, er steget mærkbart. Engrospriserne kan opdeles i priser på danskproducerede varer og importerede varer, og sammenlignet med marts sidste år er indekset for de danske varer steget med 13,4 pct., mens de importerede varer er steget med 5,4 pct. Det samlede engrosprisindeks steg med 9,0 pct., hvilket er den højeste årsstigning siden 1984.

Figur I.26 Faktisk og underliggende inflation



Anm.: Seneste observation er april 2008.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Forventet høj inflation i år

Den samlede inflation ventes i år at blive omkring 3 pct. som følge af de forventede relativt høje lønstigninger sammen med en stigende vækst i importpriserne og effekterne fra de stigende olie- og fødevarerpriser. I de kommende år ventes prisstigningstakten at aftage i takt med, at væksten i importpriserne aftager, og bidraget fra en stigende oliepris falder bort. Inflationen skønnes dog at forblive over 2 pct. i hele prognoseperioden, jf. tabel I.14.

Tabel I.14 Ændringer i centrale prisindeks

	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	2,1	1,9	3,1	2,6	2,3
Importpriser	3,1	1,6	2,8	1,1	0,8
Eksportpriser	2,6	0,2	3,4	1,2	1,3
Kontantpris på bolig	21,6	4,5	-0,9	-1,0	-1,6

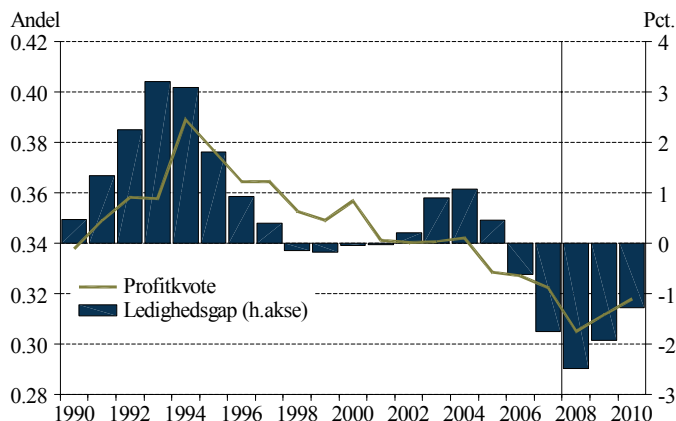
Anm.: Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

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

Opsvinget gavner lønmodtagerne

De seneste års økonomiske opsving har ført til stigende produktion og overskud i virksomhederne. Alligevel er virksomhedernes profitkvote faldet de seneste år, jf. figur I.27. Profitkvoten beskriver den andel af værdiskabelsen, der tilfalder virksomhedsejerne, mens den resterende del (lønkvoten) tilfalder lønmodtagerne. Overskuddene har været stigende gennem det seneste opsving, og lønmodtagerne har fået en stadig stigende andel af værdiskabelsen. Dette kan skyldes, at den gradvist tiltagende mangel på arbejdskraft har ført til højere lønstigninger, som virksomhederne ikke har haft mulighed for at overvælte i salgspriserne. I de kommende år, hvor manglen på arbejdskraft ventes at aftage, og ledigheden ventes at stige, forventes profitkvoten at stige svagt igen.

Figur I.27 Profitkvote



Anm.: Profitkvoten er beregnet som bruttooverskud og blandet indkomsts andel af BVT i private byerhverv. Ledighedsgap'et er forskellen mellem den faktiske og strukturelle ledighed.

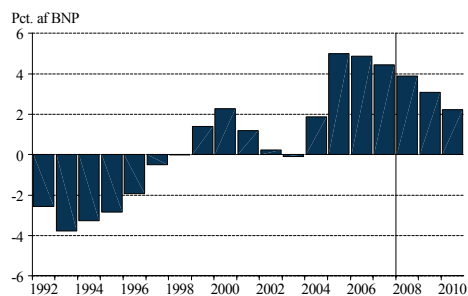
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

I.7 De offentlige finanser

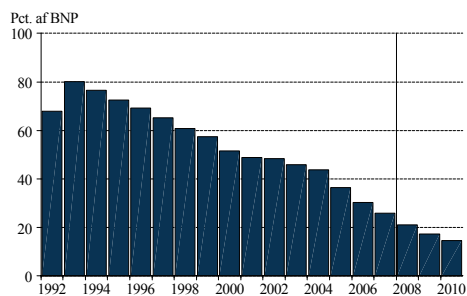
Store offentlige overskud vil falde

De seneste tre år har der været meget store overskud på de offentlige finanser på 4½-5 pct. af BNP. De store overskud skyldes primært, at de seneste års højkonjunktur har ført til en lav vækst i udgifterne til indkomstoverførsler og stigende skatteindtægter. De store overskud har samtidig haft en selvforstærkende effekt, idet den offentlige gæld er blevet reduceret, og renteudgifterne er derfor mindre. Desuden har den høje oliepris bidraget til ekstraordinært store indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen de senere år. Det offentlige overskud – målt i pct. af BNP – falder i prognoseperioden, hvilket primært kan henføres til faldende indkomstskatteprovenu bl.a. afledt af normaliseringen af konjunktursituationen samt skattelettelser i 2008-09. Det faldende overskud skyldes dog også stigende offentlige udgifter til indkomstoverførsler og forbrug, mens fortsat faldende renteudgifter trækker i modsat retning, jf. figur I.28 og tabel I.15.

Figur I.28a Offentlig saldo



Figur I.28b 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.

Den offentlige gæld nedbringes fortsat

De store overskud de seneste år har ført til en betydelig reduktion i den offentlige bruttogæld, som er faldet fra 44 pct. af BNP i 2004 til 26 pct. af BNP i 2007. Fortsat store overskud på de offentlige finanser betyder, at gældsnedbringelsen vil fortsætte i prognoseperioden.

Moderat vækst i det offentlige forbrug

I 2008 skønnes det reale offentlige forbrug at stige med godt 1¼ pct., hvilket er noget lavere end 2015-planens forudsatte realvækst på 1¾ pct. Skønnet for 2008 tager udgangspunkt i de offentlige budgetter for 2008, som indikerer et lidt større niveau for det reale offentlige forbrug end forudsat i 2015-planen. De nyeste nationalregnskabstal viser imidlertid, at forbruget i 2007 har været meget højere end forventet. Derfor er realvæksten i det offentlige forbrug fra 2007 til 2008 nedjusteret i forhold til 2015-planen. Desuden blev finansloven for 2008 først vedtaget i slutningen af april, og derfor har der været en vis usikkerhed om de statslige institutioners bevillinger. Det vurderes, at den sene vedtagelse af finansloven vil være med til at lægge en dæmper på det statslige forbrug i 2008.

Tabel I.15 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2007	2006	2007	2008	2009	2010
	Mia. kr.	----- Ændring i mia. kr. -----				
Indirekte skatter	305	17,4	9,5	10,4	9,5	8,2
Direkte skatter	502	3,8	9,3	18,1	9,1	12,2
heraf personlige skatter	341	13,2	18,3	2,7	0,4	10,2
selskabsskatter	61	10,4	-9,5	8,5	-2,1	-0,4
pensionsafkastbeskatning	7	-24,6	-5,9	2,9	6,4	-1,1
arbejdsmarkedsbidrag	76	3,8	4,9	2,9	3,5	2,7
Andre skatter	22	0,1	1,3	0,6	0,8	1,0
Indtægter i alt	829	21,3	20,0	29,1	19,4	21,4
Offentligt forbrug	439	19,9	18,0	18,4	24,8	16,3
Indkomstoverførsler	244	-0,9	3,6	6,2	13,9	18,4
Offentlige investeringer	31	5,1	-0,9	1,9	3,0	1,5
Øvrige udgifter, netto	38	-5,3	3,7	9,3	-9,8	-0,6
Udgifter i alt	753	18,7	24,4	35,8	31,8	35,6
		----- Mia. kr. -----				
Saldo	76	80	76	69	56	42
		----- Pct. af BNP -----				
Saldo	4,5	4,9	4,5	3,9	3,1	2,2
Offentlig bruttogæld	26,0	30,4	26,0	21,1	17,3	14,6
Skattetryk	48,9	49,3	48,9	48,5	47,8	47,4

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

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

**Kommunalt
overforbrug
modsvares af
statslige
besparelser**

Kommunerne planlægger at forbruge knap 1 mia. kr. mere i 2008 end aftalt i forbindelse med forhandlingerne mellem Kommunernes Landsforening (KL) og regeringen om den kommunale økonomi. Det kommunale merforbrug modsvares delvist af besparelser på de statslige driftsudgifter, idet de statslige institutioner skal spare op imod 1 pct. af deres driftsbudget i 2008.

Den statslige besparelse er kun midlertidig	Besparelsen på de statslige driftsudgifter er som udgangspunkt kun en midlertidig indefrysning af midler i 2008, og de statslige institutioner vil derfor alt andet lige øge forbruget tilsvarende i 2009. I 2015-planen er der forudsat en realvækst i det offentlige forbrug på 1,0 pct., men den udskudte stigning i det statslige forbrug vil bidrage med ca. 0,2 pct.point til væksten, og i 2009 skønnes væksten i det offentlige forbrug derfor til 1,2 pct.
Lav vækst i det offentlige forbrug i 2010	I 2010 forudsættes realvæksten i det offentlige forbrug at være 0,8 pct., hvilket er lavere end 2015-planens målsætning på 1,0 pct. Dette skyldes, at bidraget fra det udskudte forbrug fra 2008 til 2009 bortfalder. I 2010 er niveauet for det reale offentlige forbrug dermed på samme niveau som forudsat i 2015-planen. Målsætningerne for det offentlige forbrug har dog historisk set været svære at overholde, og der er derfor en vis risiko for, at det offentlige forbrug stiger mere end forudsat i denne prognose.
2015-planens målsætning bliver svær at overholde	Et af pejlemærkerne i 2015-planen er, at det offentlige forbrug højst må udgøre 26½ pct. af strukturelt BNP. Det vurderes, at det offentlige forbrug vil stige til omtrent 26¼ pct. af BNP i 2010, og det kan derfor blive vanskeligt at overholde målsætningen frem til 2015, specielt hvis målsætningen for de reale forbrugsvækstrater ikke overholdes. Det er hovedsageligt stigende offentlige lønudgifter, der er med til at forøge det offentlige forbrugs andel af BNP.
Stigende offentlige investeringer	Efter tre år med høj vækst i de offentlige investeringer faldt investeringerne med knap 4 pct. i 2007. Faldet i investeringerne skal ses i sammenhæng med kommunesammenlægningerne pr. 1/1 2007. Investeringsomfanget i kommunerne var relativt højt i 2006, og sammenlægningsprocessen kan betyde, at en del nye projekter ikke er blevet sat i gang i 2007. I 2008 og 2009 skønnes de offentlige investeringer at vokse 4¼ henholdsvis 5 pct., hvilket er på linje med forudsætningerne i <i>Økonomisk Redegørelse, februar 2008</i> .
Stigende udgifter til indkomstoverførsler	Udgifterne til indkomstoverførsler vurderes at falde i 2008, når der korrigeres for den automatiske regulering som følge af satsreguleringen. Faldet skyldes hovedsageligt, at den lave ledighed giver store besparelser på dagpenge-

udgifterne. Udgifterne ventes imidlertid at stige i de kommende år, hvilket især kan henføres til et stigende antal folkepensionister samt flere dagpengemodtagere som følge af stigende ledighed.

Skattelettelser i 2008-09

I 2008 øges beskæftigelsesfradraget og personfradraget svarende til en skattelettelse på godt 4 mia. kr. Kommunale skattestigninger for godt 2 mia. kr. trækker dog i modsat retning. I 2009 gives der statslige skattelettelser for godt 9 mia. kr. Den største skattelettelse kommer fra en forøgelse af mellemskattegrænsen, som hæves til samme niveau som topskattegrænsen. Desuden reduceres satsen for bundskatten med knap ½ pct.point for at kompensere for de kommunale skattestigninger i 2008. Den statslige skattelettelse er dobbelt så stor som de kommunale skattestigninger, hvilket skyldes, at der i 2009 kompenseres for merbeskatning i både 2008 og 2009. I 2010 hæves bundskatten igen med ca. ¼ pct.point, således at proventet fra den statslige bundskattelettelse i 2010 og fremover svarer til proventet fra de kommunale skattestigninger.

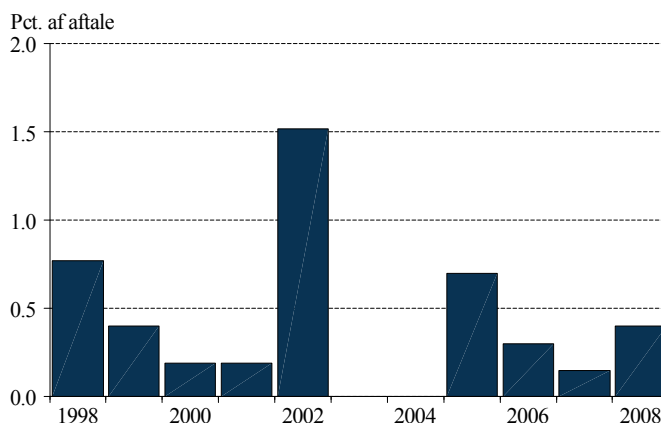
Ændringer i pensionsafkastskatten

Regeringen og Folketinget har ændret de danske pensionsbeskatningsregler på baggrund af en kendelse fra EF-domstolen. Ændringerne betyder bl.a., at afkast af indeksobligationer og visse ejendomme, der tidligere var skattefritaget, fremover beskattes. Ejerne af disse aktiver kompenseres for den fremtidige skattebetaling med en engangsbetaling i 2008, som samlet set løber op i ca. 10 mia. kr.

Kommunerne bryder økonomiaftalen

Regeringen og KL indgår hvert år en aftale om den kommunale økonomi. De seneste mange år har kommunerne som regel budgetteret med flere udgifter end aftalt, jf. figur I.29, og senest blev der i de kommunale budgetter for 2008 budgetteret med serviceudgifter på knap 1 mia. kr. over det aftalte niveau og skattestigninger på 1½ mia. kr. mere end aftalt. Hertil kommer, at kommunerne samlet set oftest overskrider budgetterne.

Figur I.29 Kommunale aftaleoverskridelser



Anm.: Tallene angiver forskellen mellem det aftalte niveau for serviceudgifterne og de vedtagne budgetter. Tallene dækker KL-kommunerne, dvs. ekskl. København og Frederiksberg kommuner til og med 2006.

Kilde: Finansministeriet, *Budgetredegørelse 2004, Aftale om den kommunale økonomi (2005-08)*, og diverse pressemeddelelser mv.

Regeringen strammer grebet om kommunerne i 2008

Regeringen har accepteret aftalebruddet i 2008 og skærer i stedet ned på de planlagte statslige udgifter. For at modvirke yderligere overskridelser vil kommunerne blive modregnet i bloktilskuddet for 2009, hvis de samlet set overskrider de nuværende budgetter for 2008. Modregningen bliver fordelt på de kommuner, som har overskredet deres budgetter, og modregningen bliver proportional med budgetoverskridelsen. De kommuner, der overholder budgetterne, bliver således ikke påvirket af modregningen. Det betyder, at den enkelte kommune har en stærk tilskyndelse til at overholde budgettet eller begrænse en eventuel budgetoverskridelse for 2008. Der er imidlertid ingen tilskyndelse for den enkelte kommune til at bruge mindre end budgetteret.

Justering af det kommunale aftalesystem

Regeringen og Folketinget strammer også op over for kommunerne fremover. Fra og med budgetåret 2009 gøres 1 mia. kr. af det statslige tilskud til kommunerne betinget af, at de kommunale budgetter er i overensstemmelse med aftalen mellem KL og regeringen om den kommunale

økonomi. Finansministeren vil således få mulighed for at tilbageholde op til 1 mia. kr. af statstilskuddet, hvis kommunerne budgetterer med flere udgifter end aftalt. Hvis en del af tilskuddet tilbageholdes, fordeles straffen jævnt ud over alle kommuner uden hensyntagen til de individuelle budgetter. Dermed får kommunerne samlet set en tilskyndelse til at lægge budgetterne inden for aftalen, men de nye regler giver ikke den enkelte kommune nævneværdig tilskyndelse til at udvise tilbageholdenhed i budgetlægningen, idet en eventuel straf bliver fordelt ud over alle kommuner. Initiativet indeholder heller ikke særlig incitament til at overholde de lagte budgetter. Formandskabet har tidligere foreslået et system med omsættelige kommunale udgiftsrettigheder, som kan være et mere fleksibelt system til styring af de samlede kommunale udgifter, jf. boks I.7.

**Kommunalt brud
på skatteaftale
straffes**

Der indføres desuden en skattemekanisme, så statstilskuddet til kommunerne reduceres, hvis de hæver skatten mere end aftalt mellem KL og regeringen. Mekanismen består i en kombination af kollektiv og individuel straf. De kommuner, der hæver skatten permanent, får som udgangspunkt reduceret deres individuelle statstilskud med 75 pct. af det større skatteprovenu det første år og 50 pct. det efterfølgende år. Herefter kan de selv disponere over det fulde beløb, og prisen for en skattestigning er således 125 pct. af et års merprovenu for den enkelte kommune. Den del af det samlede kommunale merprovenu, som ikke inddrives via individuel modregning, tages fra kommunernes samlede statstilskud. Kommunerne under et mister derfor hele merprovenuet, hvis de øger skatten mere end aftalt. Regeringen har til hensigt at bruge midlerne fra det reducerede statstilskud til at sænke bundskatten, så det samlede skattetryk ikke ændres. Modregningsmekanismen vil tilskynde kommunerne til i højere grad at søge aftalen overholdt for at undgå modregningen.

Formandskabet har tidligere foreslået en metode med omsættelige udgiftsrettigheder til styring af de kommunale udgifter, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2006*.

Systemet indebærer, at der hvert år – f.eks. i forhandlinger mellem regeringen og Kommunernes Landsforening – fastlægges 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 fortsatte udgiftsramme, kan vælge at købe retten til at afholde større udgifter. Omvendt kan kommuner, der ønsker at sænke skatte- og udgiftsniveauet, sælge udgiftsrettigheder.

Prisen på udgiftsrettighederne vil 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. Hvis det ønskes, at kommunerne samlet set skal have fleksibilitet i udgiftsniveauet, kan staten sælge udgiftsrettigheder til en fast maksimumspris. På den måde kan den samlede mængde af kommunale udgiftsrettigheder øges i løbet af året, hvis behovet er meget stort.

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 historiske udgifter. Alternativt kan udgiftsrettighederne fordeles efter objektive kriterier, f.eks. med udgangspunkt i de principper for beregning af kommunernes strukturelle udgiftsbehov, der indgår i opgørelsen af den kommunale udligning. Fordelingen kan justeres løbende således, at en kommune med en relativt stor stigning i det strukturelle udgiftsbehov får en større andel, når der tildeles nye udgiftsrettigheder.

Det kan være nødvendigt at indføre sanktioner, hvis den samlede, centralt fastsatte udgiftsramme overskrides som følge af, at en 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 gennemføre et sanktionssystem, der "straffer" netop de kommuner, der har afholdt flere udgifter, end de har rettigheder til. Sanktionen kan f.eks. være en afgift, der er højere end den fastsatte maksimumspris på udgiftsrettighederne.

**Skattemekanisme
kan føre til
kommunal
skatteskrue**

Skattemekanismen indebærer, at enkelte kommuner kan hæve skatten på bekostning af de øvrige kommuner i form af en reduktion i det samlede statstilskud. De øvrige kommuner bliver derfor tvunget til at reducere serviceniveauet, hvis de ikke også vælger at hæve skatten. Hvis de øvrige kommuner vælger at hæve skatten, vil det yderligere tilskynde andre kommuner til at hæve skatten for at opretholde serviceniveauet. Der er således risiko for, at denne mekanisme langsomt fører til stigende kommunal indkomstskat, grundskyld mv. Regeringen vil dog, som beskrevet ovenfor, reducere bundskatten i takt med, at kommuneskatterne øges.

**Skattemekanisme
kan ikke stå alene**

I fraværet af en effektiv udgiftsstyring kan det være fornuftigt at søge de kommunale indtægtsmuligheder begrænset. En begrænsning på indtægterne kan dog ikke understøtte den kortsigtede styring af de offentlige udgifter, bl.a. fordi skatteindtægterne er konjunkturmedløbende. Der er derfor stadig behov for et system, der kan forbedre den kortsigtede udgiftsstyring. Det ovenfor beskrevne system med omsættelige kommunale udgiftsrettigheder kan styre udgifterne på både kort og lang sigt, og et sådant system vil derfor overflødig gøre skattemekanismen. Samtidig vil en effektiv styring af udgifterne sikre, at kommunerne ikke har behov for at øge skatteindtægterne.

**Omsættelige
kommunale
skatteudskrivnings-
rettigheder**

Hvis det ønskes at styre de langsigtede kommunale udgifter via kommunernes indtægtsside, kan regeringens skattemekanisme med fordel udskiftes med et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder, jf. boks I.8. Et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder indebærer, at kommuner, der ønsker at hæve skatten, skal købe rettigheder af kommuner, der er villig til at sætte skatten ned. Systemet sikrer, at kommunerne samlet set ikke øger skatterne. Systemet understøtter samtidig, at kommuner med et relativt lavt udgiftsbehov sænker skatten til fordel for kommuner med det største udgiftsbehov.

Regeringen og Folketinget har indført en mekanisme med virkning fra 2009, der begrænser den kommunale skatteudskrivning. Et alternativ til denne mekanisme er et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder, i lighed med forslaget om omsættelige kommunale udgiftsrettigheder, jf. boks I.7.

Grundideen i et sådan system er, at kommuner, der ønsker at hæve skattniveauet for at forbedre den offentlige service, kan købe retten til at hæve skatten med et vist provenu fra en kommune, der ønsker at sænke skatten. Herefter omregnes provenuændringen til en ændring i skattesatserne, og skattesatserne fastlægges inden årets begyndelse. Handlen med skatteudskrivningsrettigheder bør foregå i provenuer for at sikre, at det samlede provenu holdes indenfor en fastlagt ramme. Systemet indebærer, at kommunerne kan fastholde deres indkomstskatteprocent, grundskyldspromille og dækningsafgiftspromille fra år til år, uden at købe nye skatteudskrivningsrettigheder. Skatteudskrivningsrettighederne skal indledningsvist fordeles mellem kommunerne, f.eks. på baggrund af indeværende års skattniveau.

Forslaget vil lægge en begrænsning på de samlede kommunale indtægter og dermed understøtte, at de kommunale udgifter følger skattebasen på lang sigt. Hvis der er ønske om, at de kommunale udgifter skal udgøre en større andel af den samlede økonomi, kan mængden af de samlede skatteudskrivningsrettigheder øges, f.eks. i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og Kommunernes Landsforening. Den foreslåede mekanisme kan dog ikke understøtte den kortsigtede styring af de offentlige udgifter, bl.a. fordi skatteindtægterne er konjunkturmedløbende. Der er derfor stadig behov for en mekanisme, der kan forbedre den kortsigtede udgiftsstyring.

Handel med skatteudskrivningsrettigheder sikrer, at kommuner med et lavt marginalt udgiftsbehov reducerer skatte- og udgiftsniveauet til fordel for kommuner med høje marginale udgiftsbehov. Forslaget vil således sikre en bedre fordeling på lang sigt af den offentlige service på tværs af kommuner.

**Ekspansiv
finanspolitik**

De senere år har finanspolitikken været stærkt ekspansiv med en skønnet effekt på BNP – den såkaldte finanseffekt – i størrelsesordenen ½ pct.point. I 2007 bidrog den offentlige forbrugsvækst positivt til aktiviteten. Da de foreløbige nationalregnskabstal udviser en relativt stor stigning i indkomstskatterne og kun en beskedne stigning i skattegrundlaget, er der et negativt bidrag fra indkomstskatterne

af omtrent samme størrelse. Med udgangspunkt i den planlagte politik vurderes finanspolitikken også at øge efterspørgslen i 2008. Finanseffekten skønnes at blive 0,3 pct. i 2008, og finanspolitikken vil dermed bidrage til at øge kapacitetspresset, der i forvejen er betydeligt. Det er specielt den planlagte vækst i det offentlige forbrug, der er med til at øge presset på økonomien, men skattelettelserne giver også et positivt bidrag til aktiviteten. Med udgangspunkt i den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug på 1,2 pct. i 2009 og de planlagte skattelettelser på godt 9 mia. kr. skønnes finanseffekten at blive 0,4 pct. i 2009. Finanspolitikken bidrager således igen i 2009 til at lægge yderligere pres på det i forvejen pressede danske arbejdsmarked, jf. tabel I.16.

Tabel I.16 *Finanspolitikens aktivitetsvirkning*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	0,4	0,3	0,5	0,3	0,2	0,1	-0,1
heraf offentligt forbrug	0,3	0,3	0,4	0,3	0,1	0,1	-0,1
off. investeringer	0,1	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0
indkomstoverførsler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,3	0,1	0,2	-0,2	0,1	0,2	0,0
heraf personlige skatter	0,3	-0,1	0,1	-0,3	0,1	0,2	0,0
boligskatter	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,7	0,4	0,7	0,0	0,3	0,4	-0,1

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikens aktivitetsvirkning, 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 punktafgiftssatserne 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 aktivitetsfremmende virkning af finanspolitikken. For udgiftsposterne betyder dette øgede udgifter og for indtægtsposterne mindskede indtægter målt ved det direkte provenu (som er størrelsen af den del af ændringen i en budgetpost, der kan henføres til ændringen i finanspolitikken). Ikke alle budgetposter er vist særskilt, men er indeholdt i totalposterne.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

I.8 Afgang fra ledighed

**36.000 færre
fuldtidsledige
i det seneste år**

Ledigheden er faldet betydeligt i de seneste år. Siden slutningen af 2003 er antallet af fuldtidsledige faldet med 117.000 personer, hvoraf faldet i det seneste år udgør 36.000 fuldtidspersoner. Det betyder, at der på nuværende tidspunkt er 53.000 fuldtidsledige, hvoraf 41.000 er dagpengemodtagere. Ledigheden er dermed nået et så lavt niveau, at der i mange sektorer er mangel på arbejdskraft. Det er derfor værd at overveje, om det danske dagpenge-system kan omlægges, så der kommer flere personer i beskæftigelse. I det følgende undersøges, hvor længe dagpengemodtagere er ledige, og om de efterfølgende finder udstøttet beskæftigelse eller på anden vis bliver selvforsørgende.³

**I Danmark kan
ledige få dagpenge
i fire år**

Dagpengeberettigede kan modtage dagpenge i op til fire år i Danmark, hvorefter de kan få kontanthjælp, hvis de har en tilstrækkelig lav formue og ikke kan forsørges af deres ægtefælle. For at optjene retten til dagpenge skal de ledige være i udstøttet beskæftigelse i et år ud af de seneste tre år, jf. boks I.9. For ledige, der har opbrugt dagpengeretten, sænkes kravet til beskæftigelse dog til et halvt år ud af de seneste tre år. I praksis betyder det, at ledige kun behøver at være i beskæftigelse i et halvt år, før retten til dagpenge fornyes.

3) Personer i beskæftigelse er i dette afsnit defineret til lønmodtagere, og det omfatter derfor ikke selvstændige eller personer i støttet beskæftigelse. Personer på selvforsørgelse er afgrænset til personer, der ikke modtager indkomstoverførsler og ikke er lønmodtagere, og omfatter dermed selvstændige.

Danmark

Retten til dagpenge opnås, hvis en person har været medlem af en arbejdsløsheds-kasse i et år og har haft beskæftigelse eller udøvet selvstændig virksomhed i et år ud af de seneste tre år. Retten til dagpenge opnås også for personer, som lige har afsluttet en kompetencegivende uddannelse. Ledige kan være på dagpenge i op til fire år. Ledige, der ikke har opbrugt dagpengeperioden på fire år, genoptjener retten til en ny dagpengeperiode ved at være i ustøttet beskæftigelse i et år inden for de seneste tre år. For ledige, hvor dagpengeperioden er udløbet, er beskæftigelseskravet dog kun et halvt år. Det er muligt ved f.eks. orlov at få forlænget perioden, hvori beskæftigelseskravet skal være opfyldt. Dagpengene er 90 pct. af hidtidig indkomst, dog maksimalt 703 kr. pr. dag. Den maksimale dagpengegrænse svarer til ca. 60 pct. af gennemsnitslønnen i den private sektor.

Sverige

En ledig har ret til dagpenge, hvis personen har haft en arbejdsløshedsforsikring i mindst et år og har opfyldt beskæftigelseskravet. Beskæftigelseskravet er opfyldt, hvis en ledig inden for det seneste år har arbejdet i mindst seks måneder med mindst 80 timer om måneden, eller har arbejdet minimum 480 timer i seks sammenhængende måneder og mindst 50 timer i hver måned. Ved f.eks. sygdom og ophør af uddannelse er det dog muligt at få forlænget perioden, hvor beskæftigelseskravet skal være opfyldt. Dagpengene gives i 60 uger til ikke-forsørgere og i 90 uger til forsørgere. En ny dagpengeperiode opnås, når beskæftigelseskravet er opfyldt på ny. En dagpengeperiode indledes med fem karenstage. I de første 40 uger er dagpengene 80 pct. af tidligere indkomst, hvorefter de falder til 70 pct. Den maksimale dagpengesats er i hele perioden 680 SEK (546 DKK) pr. dag. Det svarer til ca. 55 pct. af en gennemsnitsløn i den private sektor.

Norge

En arbejdsløs har ret til dagpenge, hvis personen har etableret egen virksomhed eller har haft en indtægt fra støttet og ustøttet beskæftigelse på 100.218 NOK (95.327 DKK) i det seneste kalenderår eller på mindst 200.436 NOK (190.655 DKK) i løbet af de seneste tre kalenderår. Ledige med en indtægt på 66.812-133.624 NOK (63.552-127.103 DKK) i det seneste kalenderår eller gennemsnitligt over de seneste tre kalenderår har ret til dagpenge i et år, og ledige med en indtægt på mindst 133.624 NOK (127.103 DKK) har ret til dagpenge i to år. Dagpengeperioden indledes med tre karenstage. Dagpengene udgør i gennemsnit 62,4 pct. af tidligere indtægt, dog maksimalt 962 NOK (915 DKK) pr. dag. Det svarer til ca. 70 pct. af en gennemsnitsløn i den private sektor.

Kilde: www.retsinfo.dk, www.iaf.se og www.nav.no.

**Kortere
dagpengeperiode i
Sverige og Norge**

Dagpengeperioden i Danmark er meget længere end i de andre skandinaviske lande. I Sverige kan ledige modtage dagpenge i 60 eller 90 uger, og i Norge kan ledige få dagpenge i et eller to år. Beskæftigelseskravet for at optjene eller genoptjene dagpenge er dog anderledes i de to andre skandinaviske lande. I Sverige skal den ledige have været i beskæftigelse i mindst et halvt år inden ledighedsperioden. I Norge har den ledige ret til dagpenge, bl.a. hvis vedkommende har tjent over 64.000 kr. i det seneste kalenderår eller gennemsnitligt i de seneste tre kalenderår. Den maksimale dagpengesats i forhold til gennemsnitslønnen i den private sektor er højere i Danmark end i Sverige, men lavere end i Norge.

**14 pct. har dag-
pengeanciennitet
mellem 2½ og
4 år ...**

Godt halvdelen af de personer, der modtog dagpenge eller var i aktivering i oktober 2007, havde en dagpengeanciennitet på under et år, og godt 80 pct. havde dagpengeanciennitet på mindre end 2½ år, jf. tabel I.17. 14 pct. havde en dagpengeanciennitet på mellem 2½ og 4 år, hvilket svarer til 14.400 personer.

**... uanset køn,
alder og
uddannelse**

Gruppen af ledige med en dagpengeanciennitet mellem 2½ og 4 år havde stort set de samme karakteristika som gennemsnittet af alle ledige og aktiverede i oktober 2007. Andelen af en gruppe med givne karakteristika, der havde en dagpengeanciennitet på mellem 2½ og 4 år, er således stort set den samme uanset køn, aldersgruppe eller uddannelse.⁴ Da ledigheden generelt er højere for kvinder end for mænd, er en relativ stor del af dem med en dagpengeanciennitet mellem 2½ og 4 år kvinder; konkret udgør kvinderne 63 pct. af gruppen, mens mænd udgør de resterende 37 pct. Tilsvarende har ufaglærte generelt en højere ledighed, og de udgør dermed en større andel af gruppen med lang dagpengeanciennitet. De ufaglærte udgør hele 41 pct., faglærte 32 pct. og ledige med en videregående uddannelse 24 pct. af gruppen med dagpengeanciennitet

4) Af tabel I.17 fremgår det eksempelvis, at andelen af mænd med en dagpengeanciennitet mellem 2½ og 4 år er 13 pct. og 14 pct. for kvinder. Tilsvarende er der kun en lille forskel på de betragtede alders- og uddannelsesgrupper (andelen varierer mellem 12 og 15 pct.).

mellem 2½ og 4 år.⁵ Endelig afspejler også aldersfordelingen af personer med relativt lang dagpengeanciennitet fordelingen blandt alle ledige og aktiverede. Konkret var 22 pct. af de ledige med dagpengeanciennitet mellem 2½ og 4 år under 30 år, 52 pct. var mellem 30 og 50 år, mens 26 pct. var over 50 år.

Ledige omfattet af tidligere regler er ofte ældre end andre ledige

I oktober 2007 havde 4 pct. af dagpengemodtagerne svarende til 4.000 personer en dagpengeanciennitet på over fire år. Det er bl.a. ledige, som er omfattet af tidligere regler eller lempeligere regler for ledige over 50 år, og de har dermed ret til mere end fire års dagpenge. Dette betyder, at de oftere er ældre end ledige med en lavere dagpenge-anciennitet.

Afgang fra ledighed undersøges

I det følgende undersøges de lediges afgangsmønster fra ledighed. De ledige kan bl.a. afgå til beskæftigelse, selvforsørgelse, kontanthjælp, SU og sygedagpenge. Afgang fra ledighed defineres som fire sammenhængende uger, hvor en ledig ikke har modtaget dagpenge, jf. boks I.10. Det betyder, at der i analysen ikke medregnes en eventuel efterfølgende ledighed, efter at en person er afgået til bl.a. selvforsørgelse eller sygedagpenge.

Mange er ledige i kort tid

Ifølge analysen er mange dagpengemodtagere ledige i relativt kort tid. Efter et halvt år er 68 pct. af de betragtede nyledige afgået fra ledighed i mindst fire uger, dvs. at der er 32 pct., der stadig er ledige, og som ikke har været væk fra ledighed i mindst fire uger. Efter et år er 15 pct. stadig ledige eller i aktivering, og efter 2½ år er der kun 3 pct. tilbage. Lige inden dagpengeperioden udløber, er der kun 1 pct., som ikke er afgået fra ledighed til en anden tilstand med en varighed på mindst fire uger, jf. figur I.30.

5) 3 pct. har en ukendt/uoplyst uddannelse.

Tabel I.17 Fordeling af dagpengeanciennitet for ledige og aktiverede i oktober 2007 fordelt på karakteristika

	< ½ år	½-1 år	1-1½ år	1½-2 år	2-2½ år	2½-3 år	3-3½ år	3½-4 år	> 4 år	I alt
	----- Antal -----									
Alle	38.192	18.747	12.831	8.925	7.474	5.923	4.911	3.522	4.007	104.532
	----- Pct. -----									
Alle	37	18	12	9	7	6	5	3	4	100
Kvinder	35	18	13	9	8	6	5	3	4	100
Mænd	39	18	11	8	7	5	4	3	4	100
Under 30 år	44	17	11	8	7	5	4	3	1	100
30-39 år	37	19	13	9	7	6	5	3	1	100
40-49 år	36	18	12	8	7	5	5	3	5	100
50 år og over	30	17	12	9	7	6	5	4	9	100
Ufaglærte	36	17	12	9	8	6	5	4	4	100
Faglærte	37	18	12	8	7	5	5	3	5	100
Vid. uddannelse	39	18	13	8	7	5	4	3	3	100

Anm.: Opgørelsen omfatter alle forsikrede ledige, dvs. også ledige omfattet af tidligere regler og af regler for ledige over 50 år. Ledige med dagpengeanciennitet over fire år er bl.a. omfattet af disse regler. Opgørelsen omfatter ledige ved et givet tidspunkt. En sådan opgørelse undervurderer andelen med korte ledighedsforløb og overvurderer andelen med lange ledighedsforløb i forhold til analysen i dette afsnit, der omfatter personer, som bliver ledige i løbet af en periode.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Analyserne i dette afsnit bygger på en registerbaseret forløbshistorie over samtlige personer, der modtager indkomstoverførsler. Der anvendes oplysninger på ugebasis om ledighed og offentlige indkomstoverførsler fra DREAM-registret kombineret med oplysninger om beskæftigelse fra MIA (månedlige indberetninger af A-indkomst) og CON (centrale oplysningssedler). Det betyder, at der i analysen indgår oplysninger om, hvilken type indkomstoverførsel den enkelte modtager, og om personen er i beskæftigelse eller på anden vis selvforsørget. For 2001-05 benyttes oplysninger om beskæftigelse fra CON og for 2006-07 fra MIA.

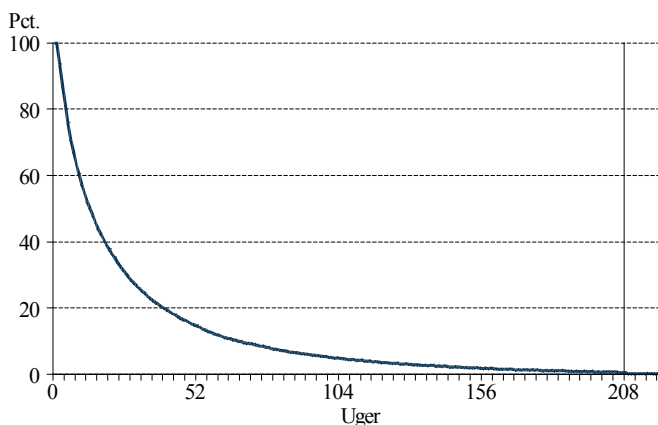
I analysen medtages nyledige i alderen 18-49 år i perioden 2001-07, hvor en nyledig er en person med fire års dagpengeperioden foran sig. Hvis en person bliver nyledig mere end en gang i perioden, vil kun den seneste dagpengeperiode indgå, da det kun er den seneste dato for indtrædelse i dagpengeperioden, der er angivet i DREAM-registret. Dette betyder, at dagpengeperioder fra de seneste par år bliver overrepræsenteret.

Afgang fra ledighed defineres som fire sammenhængende uger, hvor personen ikke er på dagpenge, og tilstanden, den ledige afgår til, defineres som tilstanden i den første af de fire uger. Det betyder, at hvis en ledig eksempelvis afgår til sygedagpenge i seks uger og derefter bliver ledig igen (men forbliver i samme dagpengeperiode), så er det kun den første ledighedsperiode, der tæller med i analysen, og den lediges afgang defineres til sygedagpenge. Denne definition gør det muligt at undersøge de lediges afgang til alle former for tilstande og ikke kun beskæftigelse ved opfyldelse af beskæftigelseskravet. Definitionen betyder, at de korte ledighedsperioder bliver overrepræsenteret, og de lange bliver underrepræsenteret i analysen i forhold til den faktiske fordeling af lediges dagpengeanciennitet.

Længden af ledighedsperioden defineres som antal uger på dagpenge, feriedagpenge, aktivering, sabbatorlov, uddannelsesorlov eller voksenuddannelsesstøtte, fra de ledige starter på dagpengeperioden, til de afgår fra dagpengeperioden første gang.

Datoen for, hvornår ledige indtræder i dagpengeperioden, er behæftet med en vis usikkerhed i DREAM-registret. Dette rettes der delvist op på i analysen, ved at beregne en ny dato for personer, som har indtrædelsesdato, hvor de ikke er på dagpenge eller allerede er på dagpenge. Længden af ledighedsperioden kan ikke beregnes helt nøjagtigt, og nogle af de ledige vil derfor have en ledighedsperiode på lidt over eller lidt under 208 uger, selvom den ifølge reglerne maksimalt kan være 208 uger.

Figur I.30 Tilbageværende nyledige



Anm.: Opgørelsen omfatter 18-49-årige forsikrede ledige, der påbegynder deres dagpengeperiode i 2001-07. Personer, som er udvandret eller døde i løbet af analyseperioden, er sorteret fra. Afgang defineres som fire sammenhængende uger, hvor personen ikke modtager dagpenge, jf. boks I.10.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

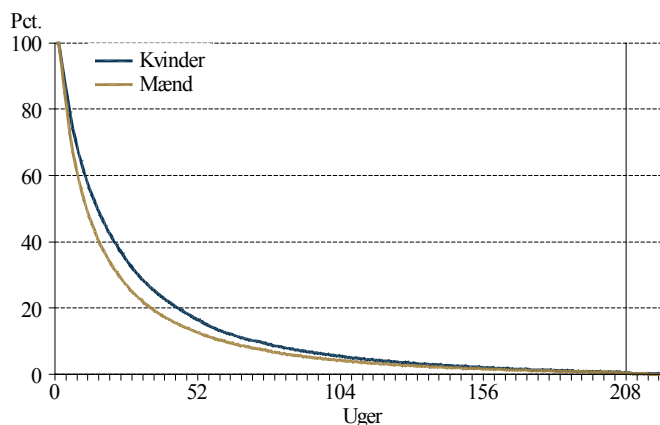
Mænd kommer hurtigere ud af ledighed end kvinder ...

Mænd kommer hurtigere ud af ledighed end kvinder. Dette er først og fremmest tilfældet i starten af ledighedsperioden, hvorefter forskellen udlignes. Efter det første år er 17 pct. af kvinderne og 13 pct. af mændene stadig ledige, men efter to år er forskellen mellem mænd og kvinder reduceret til 1 pct. point, jf. figur I.31.

... og yngre hurtigere end ældre

Ledige under 30 år kommer hurtigere ud af ledighed end andre aldersgrupper. Efter et halvt år modtager 27 pct. af de ledige under 30 år og 34 pct. af de ledige mellem 30 og 50 år stadig dagpenge. Efter et år er 12 pct. af de ledige under 30 år og 17 pct. i de resterende aldersgrupper ikke afgået fra ledighed.

Figur I.31 Tilbageværende nyledige fordelt på køn



Anm.: Jf. figur I.30.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Faglærte er ledige i kortere tid

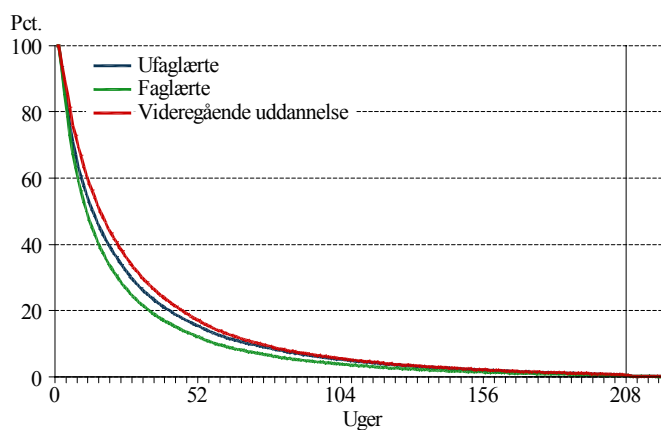
Ledige med en faglært uddannelse kommer relativt hurtigt ud af ledighed i forhold til andre uddannelsesgrupper. Efter et halvt år er 27 pct. med en faglært uddannelse endnu ikke afgået fra ledighed, og efter et år er 12 pct. endnu ikke afgået. Personer med en videregående uddannelse er ledige i længere tid end andre uddannelsesgrupper. Efter et halvt år er 37 pct. stadig ledige. Forskellen reduceres dog efter et år, jf. figur I.32.

Stærkt stigende afgang til beskæftigelse ved dagpengeophør

Dagpengemodtagerne, som forlader ledighed, afgår bl.a. til beskæftigelse, selvforsørgelse, kontanthjælp, SU og sygedagpenge. Afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse er omkring 6 pct. de første uger af ledighed, og derefter aftager den til knap 2 pct. pr. uge i løbet af det første år.⁶ Afgangsraten til beskæftigelse reduceres herefter til ca. 1 pct. pr. uge, indtil de ledige har modtaget dagpenge i knap fire år, og dagpengeperioden derfor ophører. Ved dagpengeperiodens slutning stiger den ugentlige afgangsrate til beskæftigelse mærkbart til ca. 12 pct., jf. figur I.33.

6) Afgangsraten til beskæftigelse er defineret som andelen af de personer, der er ledige ved ugens start, som har fundet beskæftigelse, når ugen er omme.

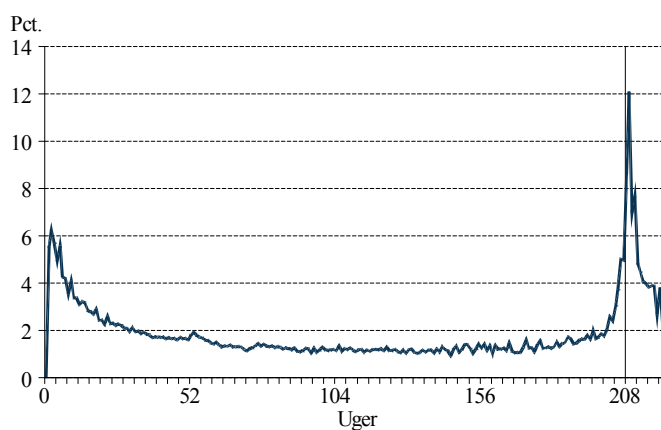
Figur I.32 Tilbageværende nyledige fordelt på uddannelsesgrupper



Anm.: Jf. figur I.30. Personer med en ukendt/uoplyst uddannelse er udeladt i figuren.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur I.33 Afgangsraten fra ledighed/aktivering til beskæftigelse

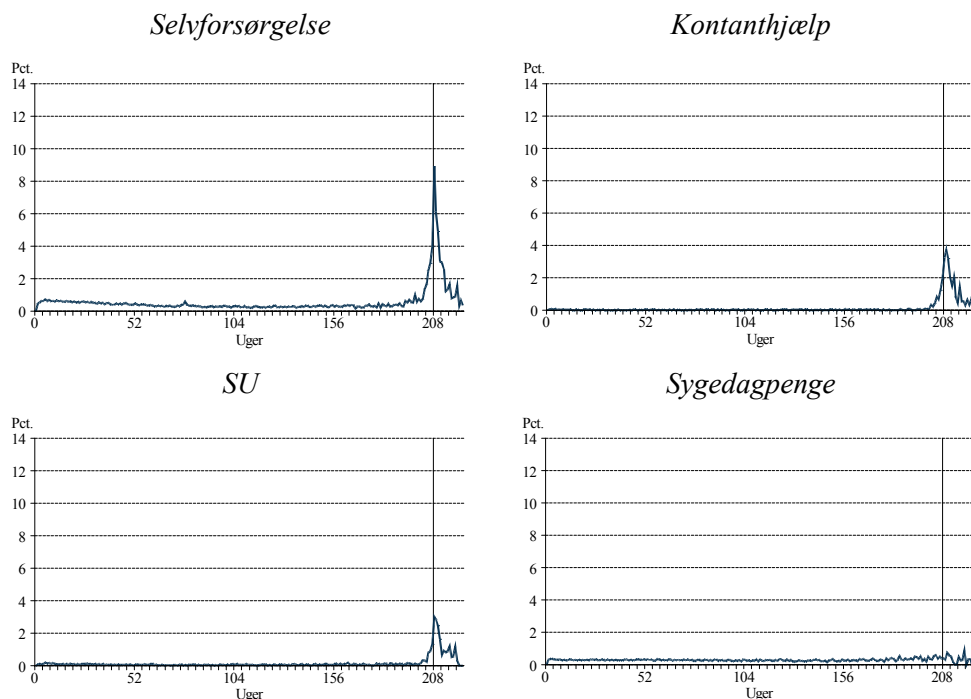


Anm.: Jf. figur I.30.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Mænd kommer hurtigere i beskæftigelse end kvinder	Afgangsraten til beskæftigelse fordelt på køn viser, at mænd kommer hurtigere i beskæftigelse end kvinder. I de første par uger af ledighedsperioden har mænd ca. 2 pct.point større sandsynlighed for at afgang fra ledighed til beskæftigelse pr. uge end kvinder, men efterfølgende reduceres denne forskel til 1 pct.point. Efter et års ledighed og indtil ophør af dagpengeperioden er afgang fra ledighed til beskæftigelse lige stor for kvinder og mænd. Ved dagpengeperiodens ophør stiger sandsynligheden for at afgang til beskæftigelse til 15 pct. for mænd og 10 pct. for kvinder.
Faglærte og yngre ledige kommer hurtigst i beskæftigelse	Ledige under 30 år kommer hurtigere i beskæftigelse end ældre ledige. Det samme gælder for ledige med en faglært uddannelse i forhold til andre uddannelsesgrupper. Afgangsraten for personer med en videregående uddannelse er lav det første halve år set i forhold til andre, men efter det første halve år er afgangsraterne til beskæftigelse på samme niveau for alle uddannelsesgrupper.
Stor afgang til selvforsørgelse ved ophør af dagpenge	Afgangsraten fra ledighed til selvforsørgelse er væsentligt lavere end afgangsraten til beskæftigelse. Sandsynligheden for at afgang til selvforsørgelse er ca. ½ pct. pr. uge for de tilbageværende ledige i stort set hele dagpengeperioden, jf. figur I.34. Ved dagpengeperiodens udløb stiger sandsynligheden for at afgang til selvforsørgelse til 9 pct. Det er primært mænd, der afgang til selvforsørgelse, hvilket både gælder i det første år og ved dagpengeperiodens udløb. Der er ikke nævneværdig forskel på sandsynligheden for at afgang fra ledighed til selvforsørgelse for de forskellige alders- og uddannelsesgrupper. Lidt flere ugifte end gifte afgang til selvforsørgelse ved dagpengeperiodens ophør.
Nogle afgang til kontanthjælp ...	Der er kun få, der afgang fra ledighed til kontanthjælp, før dagpengeperioden udløber. Ved dagpengeperiodens ophør stiger sandsynligheden for at afgang fra ledighed til kontanthjælp til 4 pct. Den er markant højere for mænd end kvinder. Ved dette tidspunkt er der 7 pct. sandsynlighed for, at mænd afgang til kontanthjælp, og 2 pct. sandsynlighed for, at kvinder afgang til kontanthjælp. Der er ikke nævneværdig forskel på afgangsraten for de forskellige alders- og uddannelsesgrupper. Ugifte ledige afgang hyppigere til kontanthjælp end gifte, når dagpengeperioden udløber.

Figur I.34 Afgangsraten fra ledighed/aktivering til



Anm.: Jf. figur I.30.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... og til SU ved ophør af dagpenge

Få dagpengemodtagere afgår til SU i løbet af ledighedsperioden, men ved dagpengeperiodens ophør stiger afgangsraten til 3 pct. Ledige, der afgår til SU ved dagpengeperiodens ophør, er ofte ledige, der har været i uddannelsesaktivering umiddelbart inden afgang, og som fortsætter med uddannelsen. Afgangen er højere for kvinder end mænd, og højere jo yngre de ledige er. Der er ingen forskel på afgangsraten til SU fordelt på højest fuldførte uddannelse ved ledighedsperiodens begyndelse.

Lav afgang til sygedagpenge fra ledighed

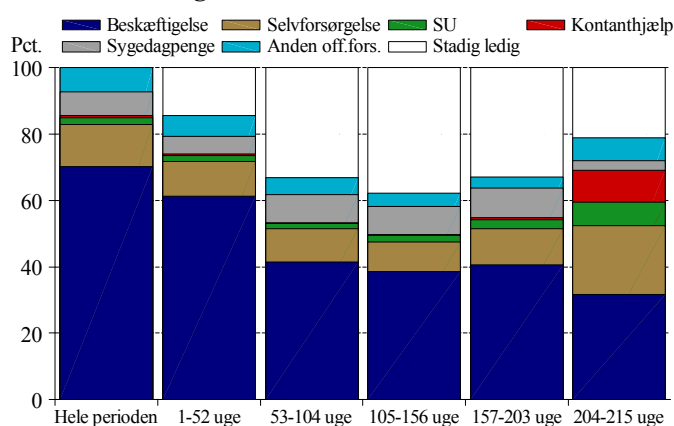
I hele dagpengeperioden er der kun en beskedent afgang fra ledighed til sygedagpenge. Det er således under ½ pct., der ugentligt afgår til sygedagpenge i løbet af ledighedsperioden. Dette er tilfældet i hele perioden, også ved dagpengeperiodens ophør. Sandsynligheden for at afgå til

sygedagpenge i starten af ledighedsperioden er større for kvinder end mænd, større for ældre ledige end yngre og større for ufaglærte og faglærte ledige end ledige med en videregående uddannelse. Den absolutte forskel mellem grupperne er dog lille, da afgangen fra ledighed til sygedagpenge er lille.

Flest ledige kommer i beskæftigelse

I løbet af hele dagpengeperioden afgår de fleste ledige til beskæftigelse, men de afgår også til selvforsørgelse og sygedagpenge. Det er således 70 pct. af de ledige, der afgår til beskæftigelse, 13 pct. afgår til selvforsørgelse, og 7 pct. afgår til sygedagpenge i løbet af hele perioden, jf. figur I.35.

Figur I.35 Tilstande ledige afgår til fordelt på ledighedslængde



Anm.: Jf. figur I.30. Søjlerne udtrykker andelen, der er afgået til tilstanden i perioden blandt de, som var ledige i starten af perioden.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

I det første år kommer knap 2/3 i beskæftigelse

Ved at se nærmere på fordelingen af de tilstande, de ledige afgår til, fordelt på ledighedslængde, ses det, at efter et år er 85 pct. af dagpengemodtagerne afgået fra ledighed, mens de resterende 15 pct. stadig er ledige. 61 pct. er afgået til beskæftigelse, 10 pct. til selvforsørgelse og 5 pct. til sygedagpenge. En tredjedel af de ledige, som er ledige over et år, er stadig ledige et år efter, 41 pct. er kommet i beskæftigelse, 10 pct. er blevet selvforsørgende, og 8 pct. er afgået

til sygedagpenge. Det samme er stort set tilfældet, for de der er ledige i over to år og over tre år.

2/3 er ikke længere offentligt forsørget ved dagpenge-rettens ophør

Ved dagpengeperiodens ophør afgår de ledige primært til beskæftigelse, selvforsørgelse, kontanthjælp eller SU. 32 pct. af de personer, som er ledige i over 203 uger, er i løbet af de efterfølgende 12 uger kommet i beskæftigelse som lønmodtagere, 21 pct. er blevet selvforsørgende på anden vis, 10 pct. modtager kontanthjælp, og 7 pct. modtager SU. Der er dog 22 pct. af de personer, som er ledige i over 203 uger, der stadig er ledige 12 uger efter. Det kan skyldes, at de har fået en form for dispensation, eksempelvis fordi de ikke er blevet aktiveret rettidigt, eller det kan skyldes unøjagtigheder i data. Af de 79 pct., som har forladt ledighed i uge 204 til 215, modtager ca. to tredjedele ikke længere indkomstoverførsler, og tre fjerdedele er uafhængige af offentlig forsørgelse eller modtager SU.

Nogle af de selvforsørgende bliver selvstændige

De personer, der afgår til kontanthjælp frem for selvforsørgelse ved dagpengeperiodens udgang, er oftere ugifte, har en lavere uddannelse, bor oftere i en provinsby og i mindre grad i København. 25 pct. af de ledige, der afgår til kontanthjælp, er medlem af 3F's a-kasse og 3 pct. er medlem af en a-kasse for selvstændige (ASE og DANA). De tilsvarende tal for ledige, der afgår til selvforsørgelse, er 12 pct. og 7 pct. Det peger på, at nogle af dem, der afgår til selvforsørgelse, bliver selvstændige. Den lediges formue og familiens indkomst kan indikere, hvorfor der er nogle ledige, der afgår til selvforsørgelse frem for kontanthjælp. Ledige, der afgår til kontanthjælp, har i forhold til ledige, som afgår til selvforsørgelse, oftere en lille eller negativ formue, ingen ejerbolig og kun en lav husstandsindkomst i familien, jf. tabel I.18.

Tabel I.18 Karakteristika for personer, der afgår til kontanthjælp eller selvforsørgelse ved dagpengeperiodens ophør (efter uge 203)

	Kontanthjælp	Selvforsørgelse
	----- Pct. -----	
Nettoformue		
0 kr. eller negativ	64	45
0-9.999 kr.	18	7
10.000-19.999 kr.	8	6
20.000 kr. eller over	10	41
Husstandens øvrige indkomst		
Ingen	79	58
0-199.999 kr.	11	7
200.000-299.000 kr.	4	13
300.000 kr. eller over	6	22
Bolig		
Lejer	89	68
Ejer	11	32

Anm.: Jf. figur I.30. Karakteristikaene er målt ultimo i det år, hvor de ledige er afgået. Ledige, der er afgået i 2007, indgår ikke, da data endnu ikke er tilgængeligt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Mange langtidsledige er kommet i job

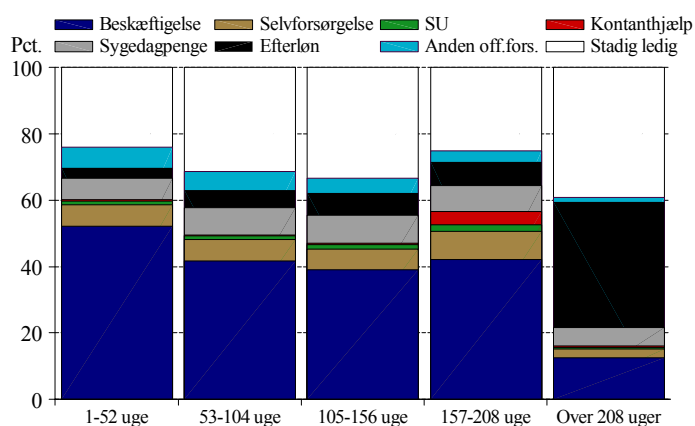
I analysen indgår ikke ledighedsforløb, som ligger efter den lediges første afgang fra ledighed, når den ledige stadig er i den samme dagpengeperiode. Desuden indgår ledige over 50 år ikke i analysen. Der er derfor en risiko for, at analysen ikke afspejler den faktiske fordeling af de tilstande, ledige afgår til ved dagpengerettens ophør. En måde at undersøge dette på er, at sammenligne fordelingen af tilstandene i oktober 2007 for samtlige, der var ledige eller aktiverede i oktober 2006. Mange af de ledige, som i oktober 2006 havde en dagpengeanciennitet på mellem tre og fire år, vil modtage dagpenge op til dagpengeperiodens ophør. Godt 40 pct. af disse er i beskæftigelse året efter, jf. figur I.36. Til sammenligning er afgang til beskæftigelse i ovenstående analyse 41 pct. for de personer, som er ledige i mere end tre

år. Dette tyder på, at analysen ikke nævneværdigt over- eller underrepræsenterer personer med en bestemt dagpengeanciennitet, som afgår til beskæftigelse. Dette er heller ikke tilfældet for personer, som afgår til selvforsørgelse og kontanthjælp.

Mange omfattet af lempeligere regler afgår til efterløn

Ledige med over 208 ugers dagpengeanciennitet er ofte omfattet af tidligere regler eller lempeligere regler for ledige over 55 år, og de har derfor ret til mere end fire års dagpenge. Mange af disse ledige er ældre, og de er på efterløn året efter.

Figur I.36 Tilstanden i oktober 2007 for personer, der var ledige eller aktiverede 12 måneder før, fordelt på dagpengeanciennitet i oktober 2006



Anm.: Opgørelsen omfatter alle forsikrede ledige, dvs. også ledige omfattet af tidligere regler og af regler for ledige over 50 år. Ledige med dagpengeanciennitet over 208 uger er bl.a. omfattet af disse regler. Opgørelsen omfatter ledige ved et givet tidspunkt. En sådan opgørelse undervurderer andelen med korte ledighedsforløb og overvurderer andelen med lange ledighedsforløb i forhold til analysen i dette afsnit, som omfatter personer, der bliver ledige i løbet af en periode.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Afgangsraten størst i de første og sidste par uger af dagpengeperioden

Analysen i afsnittet viser, at den ugentlige afgangsrate fra ledighed er størst det første år af dagpengeperioden og i ugerne omkring dagpengeperiodens slutning. I starten af dagpengeperioden afgår de ledige primært til beskæftigelse. Ved dagpengerettens ophør afgår de først og fremmest til beskæftigelse, selvforsørgelse og kontanthjælp. Blandt de personer, som har forladt ledighed ved dagpengerettens ophør, bliver ca. tre fjerdedele beskæftigede, selvforsørgende eller får SU.

En forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år vil betyde 5.000 flere i beskæftigelse ...

I den nuværende konjunktursituation er der få, som har en dagpengeanciennitet mellem 2½ og 4 år. Der var i alt 14.200 ledige og aktiverede i oktober 2007 med en dagpengeanciennitet mellem 2½ og 4 år, hvilket svarer til 14 pct. af alle ledige. Med det omtalte mønster for afgang fra ledighed ved dagpengeperiodens ophør i den nuværende konjunktursituation vil en forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år betyde, at omkring 12.000 færre vil modtage dagpenge. Af disse 12.000 personer vil omkring 5.000 komme i beskæftigelse som lønmodtagere, omkring 3.000 vil overgå til selvforsørgelse, heraf nogle som selvstændig erhvervsdrivende, ca. 1.000 vil få SU, og de resterende personer vil afgå til anden offentlig forsørgelse. Disse tal undervurderer formentlig den positive beskæftigelseseffekt, først og fremmest fordi en afkortning af dagpengeperioden også vil tilskynde til en mere aktiv jobsøgning blandt ledige med kortere ledighedsperiode end 2½ år, og fordi muligheden for at finde beskæftigelse ved dagpengeperiodens ophør alt andet lige vil være større, når den ledige har været arbejdsløs i kortere tid.

... og langt flere i en normal konjunktursituation

I en normal konjunktursituation vil en forkortelse af dagpengeperioden berøre flere ledige. Det skønnes, at en forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år i en sådan situation vil reducere antallet af dagpengemodtagere med omkring 15-20.000 personer. Heraf vil ca. tre fjerdedele blive beskæftigede, selvforsørgende eller få SU.

I.9 Aktuel økonomisk politik

Uhensigtsmæssig finanspolitik reddes af international afmatning

Det er gået godt i dansk økonomi de senere år, med høj vækst og faldende ledighed. Det danske arbejdsmarked har vist sig at være væsentligt mere fleksibelt end forventet, men økonomien befinder sig nu på kapacitetsgrænsen, hvilket har medvirket til stigende løn- og prisinflation. Finanspolitikken har de senere år været ekspansiv og har dermed været med til at skærpe manglen på arbejdskraft. Den nyligt vedtagne finanslov indebærer en fortsættelse af denne linje, og finanspolitikken vil også i 2008 bidrage til at øge presset på arbejdsmarkedet. Det forventes dog, at den internationale afmatning tager toppen af kapacitetspresset, så dansk økonomi undgår overophedning.

Ekstraordinært stor usikkerhed om konjunkturudviklingen

Konjunkturvurderingen beskriver et forløb, hvor efterspørgslen aftager, og økonomien gradvist vender tilbage mod en normal konjunktursituation. Sammenlignet med tidligere vurderinger sker tilpasningen til en normal konjunktursituation lidt hurtigere, hvilket især kan tilskrives en mere pessimistisk vurdering af det internationale konjunkturbillede. Selvom det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over den strukturelle ledighed, er der ingen tvivl om, at den nuværende arbejdsløshed ligger væsentligt under det strukturelle niveau. Normaliseringen af konjunkturerne bidrager til at dæmpe lønpresset på det danske arbejdsmarked, men trods en forventet stigning i ledigheden er arbejdsløsheden fortsat lav og kapacitetspresset stort. Der er derfor fortsat risiko for, at manglen på arbejdskraft vil føre til endnu større lønstigninger. Samtidig kan det ikke udelukkes, at den internationale afmatning bliver mere udtalt end antaget. Der er dermed en risiko for, at dansk økonomi i de kommende år vil opleve en uheldig kombination af meget lav vækst og høje lønstigninger.

Udsigt til lav vækst må ikke føre til finanspolitiske lempelser

Konjunkturvurderingen indebærer, at ledigheden stiger, og væksten aftager de kommende år. De lave vækstrater skal bl.a. ses på baggrund af, at økonomien opererer på kapacitetsgrænsen. Selvom skønnet for økonomiens kapacitetsgrænse kan være undervurderet, vil der fortsat være et betydeligt pres på arbejdsmarkedet i 2009. Det er derfor vigtigt, at der ikke føres ekspansiv finanspolitik i 2009,

selvom det kan være fristende at stimulere økonomien i en situation med lav vækst og stigende ledighed. En ekspansiv finanspolitik vil øge presset på arbejdsmarkedet og føre til øgede lønstigninger til skade for konkurrenceevnen, som allerede er mærket af valutakursudviklingen, relativt svag produktivitetsudvikling og adskillige år med højere lønstigninger end vores samhandelspartnere.

**Neutral
finanspolitik
i 2009 anbefales**

Det vurderes, at BNP i 2009 vil ligge 1½ pct. over det niveau, der er foreneligt med en holdbar pris- og lønudvikling på lang sigt. Som udgangspunkt taler dette for en finanspolitisk stramning. I lyset af den ekstraordinært store usikkerhed i prognosen, herunder usikkerheden om økonomiens kapacitetsgrænse og risikoen for, at den internationale krise rammer Danmark hårdere end forudsat, anbefales det dog, at der føres en omtrent neutral finanspolitik i 2009. Denne anbefaling indebærer, at finanspolitikken skal strammes i forhold til den planlagte ekspansive politik.

**Dagpengesystemet
er meget generøst**

På grund af manglende produktionskapacitet er der udsigt til aftagende BNP-vækstrater de kommende år. Det er derfor nødvendigt at øge det effektive arbejdsudbud for at få yderligere vækst. Danmark har et meget generøst dagpengesystem, der giver ledige mulighed for at være uden for beskæftigelse i op til fire år, og samtidig er det muligt at genoptjene retten til dagpenge med kun et halvt års beskæftigelse. Til sammenligning er dagpengeperioden i Sverige og Norge henholdsvis 60 uger og to år.

**Dagpengeperioden
bør forkortes
til 2½ år**

Formandskabet foreslår, at dagpengeperioden forkortes til 2½ år. Analysen i afsnit I.8 viser, at de fleste finder beskæftigelse i løbet af det første år i ledighed, og kun få ledige har mere end 2½ års dagpengeanciennitet. Ved dagpengerettens ophør stiger afgang fra ledighed mærkbart, og en forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år skønnes at reducere antallet af dagpengemodtagere med omkring 15-20.000 personer i en normal konjunktursituation. Omkring tre fjerdedele af dem, som afgår fra ledighed, kommer i beskæftigelse som lønmodtagere, får SU eller forsørger sig selv på anden vis.

Jobplan vil bringe flere i arbejde	Regeringen og Folketinget vil gennemføre en jobplan, der skal forøge arbejdsudbuddet. Planen indeholder en række initiativer, som efter regeringens skøn gradvist vil øge beskæftigelsen med ca. 7.000 personer. Jobplanen indeholder bl.a. tiltag, der sigter mod at øge arbejdsudbuddet fra folke- og førtidspensionister, opstramninger af reglerne for supplerende dagpenge samt tiltag, der sigter mod at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.
Skattnedslag til 64-årige med alvorlig designfejl	Som en del af jobplanen indføres også et skattnedslag på op til 100.000 kr. for 64-årige, der fortsat arbejder. Skattnedslaget bortfalder fuldstændigt, hvis den gennemsnitlige indkomst som 57- til 59-årig overstiger 550.000 kr. pr. år. Første del af forslaget har tidligere været fremført af formandskabet, jf. <i>Dansk Økonomi, forår 2007</i> . Indkomstbegrænsningen ændrer imidlertid egenskaberne ved ordningen markant, og der er risiko for, at effekten på arbejdsudbuddet bliver væsentligt lavere, fordi marginalskatten for mange 57- til 59-årige bliver meget høj – og over 100 pct. for en betydelig del.
Arbejdsudbud for en stor gruppe af 57-59-årige påvirkes negativt	Personer, der planlægger at arbejde som 64-årig, og som har en gennemsnitlig årsindkomst over 550.000 kr. som 57- til 59-årig, vil som følge af bortfaldet af skattnedslaget i fremtiden stå over for en meget høj marginalbeskatning. Dette giver en kraftig tilskyndelse til at reducere arbejdsudbuddet for at få ret til skattnedslaget. Marginalbeskatningen er så høj, at personer, der tjener mellem 550.000 og 630.000 kr., vil få en økonomisk fordel, hvis de reducerer deres arbejdstid så meget, at årsindkomsten kommer ned under 550.000 kr. Eksempelvis kan en person, der tjener 630.000 kr., holde et halvt års orlov uden løn som 59-årig og alligevel opnå den samme samlede indkomst i perioden som 57-64-årig. Dette skyldes, at værdien af skattnedslaget opvejer indkomstnedgangen ved at holde orlov.
Indkomstgrænsen bør fjernes	Et argument for indkomstgrænsen på 550.000 kr. er, at den reducerer det såkaldte dødvægtstab. Dødvægtstabets skyldes, at nogle 64-årige arbejder, selv uden et skattefradrag. Disse personer vil ikke øge arbejdsudbuddet ved introduktionen af en skatterabat, og skatterabatten til denne gruppe medfører derfor kun et tab af skatteindtægter. Indkomstgrænsen

reducerer dog kun i begrænset omfang dødvægtstabet og har som nævnt en uheldig effekt på arbejdsudbuddet for en gruppe af de 57 til 59-årige. Indkomstgrænsen bør derfor bortfalde, eller alternativt bør begrænsningen aftrappes, således at skattefradraget gradvist bortfalder i takt med, at indkomsten overstiger 550.000 kr. En aftrapningsordning vil reducere den meget høje marginalskat og dermed mindske indkomstgrænsens hæmmende effekt på arbejdsudbuddet.

**Forbedring af
Green Card- og
jobkortordningerne**

Jobplanen indeholder også tiltag til at øge rekrutteringen af international arbejdskraft. Beløbsgrænsen i jobkortordningen nedsættes fra 450.000 kr. til 375.000 kr. om året, og positivlisten udvides til at omfatte bachelorer mv. Desuden nedjusteres Green Card-ordningens pointkrav. Det er positive ændringer i den rigtige retning, men tiltagene kunne være mere omfattende. Formandskabet har tidligere anbefalet, at beløbsgrænsen nedsættes til 250.000 kr. om året, og at personer mellem 18 og 59 år med en anerkendt bachelorgrad eller derover skal kunne opnå opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2007*. Reglerne i den nuværende Green Card-ordning er komplicerede og restriktive, hvilket kan afholde nogle fra at søge til Danmark, selvom de opfylder kravene. Formandskabet anbefaler derfor, at reglerne forenkles, så der sendes et klart signal til veluddannede personer, der overvejer at søge job i Danmark.

**Det kommunale
aftalesystem har
brug for fornyelse**

Det offentlige forbrug er de senere år steget mere end planlagt. Det skyldes primært, at kommunerne samlet set ikke har været i stand til at overholde de aftaler om den kommunale økonomi, der er blevet indgået mellem Kommunernes Landsforening (KL) og regeringen. I kommunernes budgetter for 2008 er de kommunale serviceudgifter knap 1 mia. kr. højere end det aftalte udgiftsniveau. I den nuværende situation med højt kapacitetspres er overskridelsen særligt u hensigtsmæssig. Overskridelsen understreger, at det nuværende aftalesystem ikke er velegnet til at styre de offentlige udgifter. Det nuværende system indeholder ikke klare sanktioner over for kommunerne i tilfælde af aftalebrud – hverken for den enkelte kommune eller for kommu-

nerne under et. Der er således stort set ingen tilskyndelse for den enkelte kommune til at overholde aftalen.

**Besked
forbedring af den
kommunale
udgiftsstyring**

Regeringen og Folketinget har i erkendelse af det nuværende systems svagheder besluttet at gennemføre initiativer, der skal forbedre kommunernes tilskyndelse til at overholde aftalerne om den kommunale økonomi. Fremover kan finansministeren vælge at tilbageholde en del af det statslige tilskud til kommunerne, hvis budgetterne ikke er i overensstemmelse med aftalen. Det tilbageholdte beløb fordeles ud på alle kommuner, og ordningen giver derfor ikke den enkelte kommune nævneværdig tilskyndelse til at søge aftalen overholdt.

**Omsættelige
udgiftsrettigheder
...**

Der er behov for et mere gennemskueligt system med klare sanktioner, der er kendt af den enkelte kommune inden budgetlægningen. Samtidig er der behov for, at kommunerne får større tilskyndelse til at overholde budgetterne. Formandskabet har tidligere foreslået et system med omsættelige udgiftsrettigheder, jf. boks I.7 i afsnit I.7. Et sådant system indebærer, at den enkelte kommune har et klart defineret loft over udgiftsniveauet. Samtidig kan kommunen købe retten til at afholde ekstra udgifter, hvis den kan finde en anden kommune, der er villig til at sælge en andel af sin udgiftsrettighed.

**... giver bedre
udgiftsstyring**

Et system med omsættelige udgiftsrettigheder har en række klare fordele i forhold til det kommende system med et betinget statstilskud. Handlen med udgiftsrettigheder betyder, at kommuner med det største marginale udgiftsbehov kan øge udgifterne, samtidig med at kommuner med det mindste marginale udgiftsbehov sænker udgifterne og dermed får mulighed for at sænke skatten. På den måde understøtter systemet, at de kommunale udgifter vil blive størst, der hvor efterspørgslen efter kommunal service er størst. Systemet indebærer fleksibilitet for den enkelte kommune samtidig med, at de samlede kommunale udgifter holdes inden for en fastsat totalramme. Systemet har også den fordel, at hver enkelt kommune har en veldefineret udgiftsrettighed, og det er derfor muligt at gennemføre målrettede sanktioner over for en kommune, hvis udgifterne overskrider det tilladte.

Kommunalt brud på skatteaftale straffes	Fra og med 2009 indføres desuden en mekanisme, der skal tilskynde kommunerne til at overholde det niveau for skatteudskrivningen, der årligt bliver aftalt mellem regeringen og KL. Mekanismen indebærer en kombination af kollektiv og individuel modregning i statens tilskud til kommunerne, hvis de samlet set hæver skatten mere end aftalt. Merprovet fra skattestigningerne vil blive inddraget igennem en reduktion i statstilskuddet, og regeringen har annonceret, at den vil bruge besparelserne fra statstilskuddet til at sænke bundskatten, således at skattestoppet overholdes. Modregningsmekanismen vil tilskynde kommunerne til i højere grad at søge aftalerne overholdt for at undgå modregningen.
Skattemekanisme kan føre til kommunal skatteskrue	Den planlagte kollektive modregningsmekanisme har dog den uheldige virkning, at en skattestigning i den enkelte kommune delvis sker på bekostning af andre kommuner, der som følge af lavere statstilskud vil være nødt til at sænke serviceniveauet eller hæve skatten. Da en del af det lavere statstilskud må ventes at slå ud i højere kommunale skatter, er der en risiko for, at modregningsmekanismen over tid fører til øgede kommunale skatter. Da regeringen har annonceret, at bundskatten reduceres svarende til det lavere statstilskud, vil de statslige skatteindtægter falde tilsvarende.
Skattemekanismen kan ikke stå alene	Ud fra et konjunkturmæssigt perspektiv kan en styring af de kommunale skatter ikke erstatte en effektiv styring af de kommunale udgifter. Det skyldes bl.a., at det kommunale skattegrundlag og dermed skatteindtægterne automatisk stiger i højkonjunkturer og falder i lavkonjunkturer. Samtidig vil en effektiv styring af udgifterne sikre, at kommunerne ikke har behov for at øge skatteindtægterne. Det ovenfor foreslåede system med omsættelige kommunale udgiftsrettigheder vil således være mere hensigtsmæssigt og vil kunne overflødiggøre den planlagte skattemodregningsmekanisme.
Omsættelige skatteudskrivningsrettigheder	Såfremt det ikke lykkes at etablere en effektiv udgiftsstyring vil det dog være fornuftigt at begrænse de kommunale indtægtsmuligheder. Et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder, som beskrevet i boks I.8 i afsnit I.7, har en række fordele frem for regeringens planlagte

skattemekanisme. Omsættelige skatteudskrivningsrettigheder indebærer, at en kommune, der ønsker at hæve skatten ud over et fastlagt niveau, skal købe retten hertil af en kommune, der ønsker at sænke skatten med et tilsvarende provenu. En kommune, der ønsker at hæve skatten, må således betale en pris for det, mens kommuner, der sænker skatten, vil blive belønnet gennem indtægten fra salget af en del af deres skatteudskrivningsret. Systemet sikrer, at kommuner med et stort udgiftspres ikke bliver tvunget til at sænke serviceniveauet eller hæve skatten, hvis andre kommuner øger skatteudskrivningen, i modsætning til regeringens planlagte skattemekanisme. Modsat regeringens foreslåede mekanisme indebærer et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder også en vis præmiering af kommuner, der sætter skatten ned.

**Behov for
infrastruktur-
investeringer ...**

Med henblik på at styre de offentlige udgifter kan det også være hensigtsmæssigt med flerårige investeringsplaner. Infrastrukturkommissionen færdiggjorde sit arbejde i januar og påpegede en række fokusområder for de fremtidige infrastrukturinvesteringer, som kan indgå i en eventuel investeringsplan. Infrastrukturkommissionen påviste bl.a., at der vil komme stigende trængselsproblemer på vejnettet specielt i og omkring København, men også i trekantsområdet og andre steder. Fortsat økonomisk vækst forventes at øge trafikmængden, fordi den øgede velstand fører til en udvidelse af personbilparken og øget godstransport.

**... kan reduceres
med vejbenyttelses-
afgifter**

Emnet trafik, trængsel og infrastruktur blev behandlet i *Dansk Økonomi, forår 2006*. I tilknytning til analyserne heri blev det fremhævet, at det hverken er realistisk eller hensigtsmæssigt at sigte mod helt at fjerne trængsel alene med investeringer i mere infrastruktur. Trængselsproblemerne løses bedst ved at benytte en kombination af investeringer og vejbenyttelsesafgifter. Analyserne viste, at der kan være en velfærdsgevinst forbundet med at indføre en betalingsring omkring København, og at gevinsten ved en sådan betalingsring stiger i takt med stigende trængsel. Den teknologiske udvikling vil gøre det billigere at etablere og drive et roadpricing system, som i fremtiden kan vise sig at være endnu mere attraktivt end en betalingsring.

Litteratur

Ahrend, R., B. Cournède and R. Price (2008): Monetary Policy, Market Excesses and Financial Turmoil. Working paper 2008:5. OECD, Paris.

Barrell, R. and I. Hurst (2008): Financial Crises and the Prospects for Recession. *National Institute Economic Review*, 204, pp. 33-38.

Barrell, R. and S. Gottschalk (2008): Financial Crises and Global Prospects. *National Institute Economic Review*, 204, pp. 9-14.

Carlsen, M. og C.F. Fæste (2007): Gennemslaget fra Nationalbankens renter til bankernes detailrenter. *Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt*, 2007:2, s. 23-36.

Congressional Budget Office (2008): H.R. 5140, Economic Stimulus Act of 2008. Washington DC.

ECB (2008): *Monthly Bulletin*, 2008:3. European Central Bank, Frankfurt.

Kjærgaard, M. og L. Risbjerg (2008): Finansiell uro, likviditet og centralbankerne. *Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt*, 2007:2, s. 37-46.

Krugman P. (2006): Will There be a Dollar Crisis? Paper prepared for the Economic Policy Panel Meeting in October 2006. Manuscript, September.

IMF (2008a): *World Economic Outlook*, April. Washington DC.

IMF (2008b): *Regional Economic Outlook, Europe, Re-assessing Risks*, April. Washington DC.

Norges Bank (2008): *Pengepolitisk rapport*, 2008:1. Oslo.

OECD-FAO (2007): *Agricultural Outlook 2007-2016*. Paris.

World Bank (2008): *Country Policies and Programs to Address Rising Food Prices*. www.worldbank.org.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægte	Mængdestigning				
		2006	2007	2008	2009	2010
	Andel	Pct.				
USA	9,6	2,9	2,2	0,8	1,4	2,4
Japan	1,8	2,4	2,1	1,3	1,6	1,8
Kina	1,7	11,1	11,4	9,2	9,0	9,0
Tyskland	19,0	3,1	2,6	1,6	1,4	1,6
Frankrig	6,2	2,2	1,9	1,4	1,6	1,7
Italien	3,5	1,9	1,6	0,6	1,1	1,1
UK	9,3	2,9	3,1	1,6	1,6	2,5
Spanien	3,9	3,9	3,8	2,3	1,9	2,7
Holland	4,9	3,0	3,5	2,4	1,7	1,7
Belgien	2,2	2,9	2,7	1,7	1,5	1,9
Schweiz	1,3	3,2	3,1	2,2	1,7	1,6
Østrig	1,1	3,3	3,4	2,2	1,8	2,0
Sverige	13,3	4,5	2,8	2,0	2,0	2,5
Norge	7,5	2,5	3,5	3,0	2,2	2,2
Finland	3,4	4,8	4,3	2,8	2,6	2,4
Irland	1,7	5,7	5,3	2,3	3,2	3,6
Portugal	0,9	1,3	1,9	1,7	1,6	1,5
Grækenland	0,8	4,2	4,0	3,4	3,3	2,7
Danmark		3,9	1,8	1,3	0,8	0,7
EU	78,0	3,1	2,9	1,8	1,7	2,0
EU-15	70,0	2,9	2,7	1,6	1,6	1,9
Nye EU-lande	7,8	6,5	6,1	4,9	4,7	4,7
Euroområdet	47,9	2,9	2,6	1,6	1,6	1,8
Aftagere	100,0	3,6	3,3	2,2	2,1	2,4

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2006. De viste lande aftager 85,6 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU-15, de nye EU-lande og euroområdet er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2008*, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.2 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser		Mængdestigning								
	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Mia. kr.	Pct.									
Privat forbrug	841	0,1	1,5	1,0	4,7	5,2	3,8	2,5	2,3	1,9	1,6
Offentligt forbrug	439	2,2	2,1	0,7	1,8	0,9	2,0	1,7	1,3	1,2	0,8
Offentlige investeringer	31	11,4	-6,5	-7,7	13,2	3,1	16,5	-3,9	4,3	6,0	1,9
Boliginvesteringer	119	-9,3	0,8	11,9	11,8	18,7	12,2	4,5	-3,0	-3,8	-4,2
Erhvervsinvesteringer	239	-0,3	0,9	-3,0	0,0	1,3	14,6	8,8	3,4	1,2	1,3
Lagerændringer	7	-0,3	0,3	-0,5	0,6	-0,7	0,6	-0,4	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.677	0,0	1,7	0,2	4,3	3,4	6,0	2,7	1,8	1,3	0,9
Vareeksport	549	2,5	4,4	-2,0	4,2	5,5	4,6	2,7	2,0	2,0	2,4
heraf industri	370	3,6	5,8	-3,5	4,4	7,7	5,7	6,0	3,4	3,5	3,9
Tjenesteeksport	336	4,5	3,7	1,2	-0,2	13,9	17,0	5,5	5,1	2,8	2,2
Eksport i alt	884	3,1	4,1	-1,0	2,8	8,3	9,0	3,7	3,2	2,3	2,3
Samlet efterspørgsel	2.561	1,0	2,5	-0,2	3,8	5,0	7,0	3,1	2,3	1,6	1,4
Vareimport	566	1,6	6,3	-2,2	8,8	9,0	12,1	5,5	4,1	3,6	3,3
heraf industriimport	437	1,4	7,0	-3,6	10,1	5,8	13,8	6,1	4,5	4,4	3,9
Tjenesteimport	299	2,7	10,2	-0,4	5,2	16,3	18,1	5,8	4,1	2,5	2,1
Import i alt	865	1,9	7,5	-1,6	7,7	11,3	14,1	5,6	4,1	3,2	2,9
Bruttonationalprodukt	1.696	0,7	0,5	0,4	2,3	2,5	3,9	1,8	1,3	0,8	0,7
Bruttoværditilvækst	1.436	0,7	0,3	0,4	1,5	1,7	3,9	2,0	1,4	0,8	0,7
heraf private byerhverv	867	0,4	0,6	0,9	1,9	2,8	5,3	3,7	2,3	1,1	0,8

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP.

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

Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser	Bidrag til mængdestigning i BNP									
	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Mia. kr.	Pct.point									
Privat forbrug	841	0,0	0,7	0,5	2,2	2,5	1,9	1,2	1,1	0,9	0,8
Offentligt forbrug	439	0,6	0,5	0,2	0,5	0,2	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Offentlige investeringer	31	0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,1	0,3	-0,1	0,1	0,1	0,0
Boliginvesteringer	119	-0,4	0,0	0,5	0,6	1,0	0,7	0,3	-0,2	-0,3	-0,3
Erhvervsinvesteringer	239	0,0	0,1	-0,4	0,0	0,2	1,8	1,1	0,5	0,1	0,2
Lagerændringer	7	-0,3	0,3	-0,5	0,6	-0,7	0,6	-0,4	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.677	0,0	1,6	0,2	4,0	3,3	5,7	2,6	1,8	1,2	0,9
Vareeksport	549	0,8	1,4	-0,6	1,3	1,7	1,5	0,9	0,6	0,6	0,8
heraf industri	370	0,8	1,3	-0,8	0,9	1,6	1,2	1,3	0,7	0,8	0,9
Tjenesteeksport	336	0,7	0,6	0,2	0,0	2,1	2,9	1,0	1,0	0,6	0,5
Eksport i alt	884	1,5	2,0	-0,5	1,3	3,7	4,4	1,9	1,7	1,2	1,2
Samlet efterspørgsel	2.561	1,5	3,5	-0,3	5,3	7,0	10,1	4,5	3,4	2,5	2,2
Vareimport	566	-0,4	-1,7	0,6	-2,4	-2,5	-3,6	-1,8	-1,4	-1,2	-1,1
heraf industriimport	437	-0,3	-1,6	0,8	-2,2	-1,3	-3,1	-1,5	-1,1	-1,1	-1,0
Tjenesteimport	299	-0,3	-1,3	0,1	-0,7	-2,1	-2,6	-1,0	-0,7	-0,5	-0,4
Import i alt	865	-0,8	-3,0	0,7	-3,0	-4,6	-6,2	-2,7	-2,1	-1,7	-1,5
		Pct.									
Bruttonationalprodukt	1.696	0,7	0,5	0,4	2,3	2,5	3,9	1,8	1,3	0,8	0,7

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

Bilagstabel I.4 Løn- og restindkomst

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	1.146	1.176	1.201	1.253	1.312	1.389	1.436	1.499	1.559	1.613
Lønsum	717	743	762	785	821	868	915	962	1.001	1.031
Nettorestindkomst	213	209	206	225	245	263	244	247	250	258
Afskrivninger	214	223	231	240	249	260	280	294	312	329
Anden produktionsskat	2	1	1	2	-3	-2	-3	-3	-5	-5
Bruttoværditilvækst, off. sektor	256	268	276	287	293	304	310	322	337	347
Lønsum	233	244	252	261	267	278	284	294	309	318
Afskrivninger	26	26	27	28	28	29	29	30	32	34
Anden produktionsskat	-2	-3	-3	-2	-2	-3	-3	-3	-4	-4
Bruttoværditilvækst, privat sektor	890	908	925	966	1.018	1.085	1.126	1.177	1.222	1.265
Lønsum	484	499	510	524	554	590	632	667	692	713
Nettorestindkomst	213	209	206	225	245	263	244	247	250	258
Afskrivninger	189	197	204	212	220	231	250	263	280	295
Anden produktionsskat	4	3	4	4	0	1	0	0	-1	-1
	----- Pct. -----									
Lønkvote i alt	62,5	63,2	63,5	62,7	62,6	62,5	63,8	64,2	64,2	63,9
Lønkvote, privat sektor	54,4	54,9	55,1	54,3	54,4	54,4	56,1	56,7	56,6	56,3

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

Bilagstabel I.5 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	717	743	762	785	821	868	915	962	1.001	1.031
Restindkomst mv.	429	433	439	467	490	521	520	537	558	582
Bruttoværditilvækst	1.146	1.176	1.201	1.253	1.312	1.389	1.436	1.499	1.559	1.613
+ Nettorenter	-3	0	3	11	26	31	34	31	29	27
+ Overførsler m.m.	210	217	231	238	242	241	244	251	264	283
Bruttoindkomst	1.353	1.393	1.435	1.502	1.580	1.661	1.714	1.781	1.853	1.922
- Direkte skatter	391	399	411	442	489	493	502	520	529	541
- Andre skatter	26	19	20	20	20	20	22	22	23	24
- Anden produktionsskat	2	1	1	2	-3	-2	-3	-3	-5	-5
Disponibel bruttoindkomst	934	974	1.003	1.038	1.073	1.150	1.193	1.242	1.305	1.362
- Afskrivninger	214	223	231	240	249	260	280	294	312	329
Disponibel nettoindkomst	720	751	772	798	824	890	914	948	993	1.033
- Korr. for skat af pension mv.	25	28	27	19	17	50	66	63	62	68
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	695	723	745	779	808	840	848	884	931	965
Anvendt til privat forbrug	632	652	667	707	760	805	841	887	927	963
privat nettoopsparing	63	71	78	71	48	34	7	-2	4	2

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

Bilagstabel I.6 Indkomster og forbrugskvoter

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Nominel vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	3,3	3,0	3,0	4,6	5,5	5,1	3,3	3,9	4,1	3,8
Disponibel bruttoindkomst	5,0	4,3	3,0	3,5	3,4	7,1	3,8	4,1	5,1	4,4
Disponibel nettoindkomst	5,1	4,3	2,8	3,4	3,3	7,9	2,7	3,7	4,7	4,1
Disponibel indkomst, SMEC	3,4	4,1	3,0	4,5	3,7	4,0	1,0	4,4	5,2	3,6
	----- Pct. -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	90,9	90,2	89,5	90,8	94,1	95,9	99,2	100,3	99,6	99,8
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	91,1	89,9	89,8	89,5	91,8	93,6	97,7	99,1	98,9	99,4

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transferinger 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.7 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Årets priser 2007	Mængdestigning								Prisstigning							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Mia. kr.	Pct.								Pct.							
Eksport	884	-1,0	2,8	8,3	9,0	3,7	3,2	2,3	2,3	-1,1	1,9	5,8	2,6	0,2	3,4	1,2	1,3
Landbrug	120	0,1	1,4	2,2	5,3	1,2	1,3	1,0	1,0	-3,0	1,0	2,1	5,4	1,0	2,7	1,3	1,2
Industri	370	-3,5	4,4	7,7	5,7	6,0	3,4	3,5	3,9	-0,2	-0,7	2,6	-0,2	-1,2	1,4	1,5	1,4
Energi	58	5,2	10,7	-2,7	-3,0	-12,3	-5,7	-5,1	-4,6	1,2	9,9	37,3	25,7	-0,9	23,6	-2,3	-0,7
Søfart mv.	298	3,2	0,1	16,4	19,2	6,1	5,6	2,9	2,3	-2,4	5,6	7,2	0,6	1,6	2,5	1,4	1,6
Turisme	38	-7,9	-1,7	0,5	2,5	0,7	1,7	1,4	1,7	1,1	-0,4	0,9	1,6	2,2	2,8	2,4	2,1
Import	865	-1,6	7,7	11,3	14,1	5,6	4,1	3,2	2,9	-2,0	0,7	3,7	3,1	1,6	2,8	1,1	0,8
Landbrug	57	3,6	3,5	0,4	13,2	11,7	3,9	0,8	0,8	-3,0	0,5	3,0	-1,7	-0,4	4,0	0,5	0,5
Industri	437	-3,6	10,1	5,8	13,8	6,1	4,5	4,4	3,9	-1,2	-1,3	0,6	0,6	1,8	0,8	0,8	0,8
Energi	72	6,4	2,9	55,9	1,7	-1,7	2,3	1,2	1,6	-2,9	16,6	30,4	22,9	-4,7	16,5	1,5	-1,4
Søfart mv.	261	0,1	7,4	21,3	20,5	5,8	3,6	2,6	2,1	-3,5	2,3	3,2	3,2	3,8	2,5	1,5	1,5
Turisme	38	-2,5	-3,1	-5,8	4,6	5,5	7,4	1,7	1,7	-1,7	1,0	2,7	2,4	0,7	1,5	1,5	1,0

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

Bilagstabel I.8 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Pct. -----									
Stigning i timelønomkostninger, udland	3,3	3,3	3,4	2,2	2,7	2,6	2,3	3,2	3,0	3,0
heraf Tyskland	2,3	2,0	2,2	-0,2	1,5	0,7	1,1	2,1	2,6	2,5
USA	4,5	3,6	4,1	2,8	3,6	3,8	1,9	2,7	2,2	2,8
Storbritannien	5,3	5,2	6,7	3,5	4,3	5,0	3,6	4,3	4,4	3,7
Frankrig	4,4	3,7	3,1	2,8	3,0	3,1	2,8	3,0	2,9	2,7
Sverige	2,8	3,4	3,5	2,6	2,8	3,0	2,9	4,6	3,7	3,5
Japan	-0,4	-1,4	0,8	0,6	1,4	1,4	-0,6	0,6	0,9	2,5
Italien	1,3	2,6	2,6	2,9	2,7	2,8	3,2	3,8	2,2	3,0
Norge	4,9	6,4	3,9	5,9	2,7	4,1	5,6	6,0	5,5	5,0
Belgien	1,6	4,1	1,8	2,9	2,5	2,2	1,7	3,5	2,9	3,0
Holland	5,9	5,5	3,7	1,9	3,3	0,1	3,6	3,6	3,9	3,0
Stigning i timelønsomkostninger, indland	4,0	5,3	4,0	2,9	3,6	3,7	4,6	4,9	5,0	4,4
Ændring i relativ lønudvikling	-0,7	-2,0	-0,6	-0,7	-0,9	-1,1	-2,3	-1,8	-2,0	-1,4
Ændring i effektiv kronekurs	1,3	1,2	4,7	1,4	-0,4	0,1	1,8	2,3	0,2	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-1,9	-3,2	-5,3	-2,1	-0,5	-1,1	-4,1	-4,1	-2,2	-1,4
Forbrugerpriser	2,4	1,7	1,3	1,3	2,1	2,1	1,9	3,1	2,6	2,3

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 bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Lønomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger og angiver stigningstakten for timelønsomkostningerne i industrien. Timelønsomkostningerne i udlandet er vejet sammen med dobbeltvejede eksportvægte, der afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport. De danske lønstigninger i denne tabel bygger på DA's 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.9 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skattetryk

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	232	240	244	258	278	295	305	315	325	333
Direkte skatter	391	399	411	442	489	493	502	520	529	541
heraf personlige slutskatter	281	284	288	293	310	323	341	344	344	354
selskabsskat	37	39	41	46	60	71	61	70	67	67
pensionsafkastbeskatning	1	1	6	23	37	12	7	10	16	15
arbejdsmarkedsbidrag	59	61	62	65	68	71	76	79	83	85
Andre skatter	26	19	20	20	20	20	22	22	23	24
Indtægter i alt	649	659	674	721	787	809	829	858	877	899
Offentligt forbrug	343	360	371	389	401	421	439	458	482	499
Indkomstoverførsler	210	217	231	238	242	241	244	251	264	283
Offentlige investeringer	26	24	23	26	27	32	31	33	36	38
Nettorenteudgifter	22	22	18	10	6	1	-2	-6	-8	-9
Øvrige udgifter, netto	33	31	33	30	34	34	40	53	45	47
Udgifter i alt	633	655	676	693	710	729	753	789	821	856
Nettoopsparing	16	3	-1	27	77	80	76	69	56	42
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	1,2	0,2	-0,1	1,9	5,0	4,9	4,5	3,9	3,1	2,2
Offentlig bruttogæld	48,7	48,3	45,8	43,8	36,4	30,4	26,0	21,1	17,3	14,6
Skattetryk, total	48,6	48,0	48,1	49,2	50,9	49,3	48,9	48,5	47,8	47,4
direkte skatter	29,3	29,1	29,3	30,2	31,6	30,0	29,6	29,4	28,8	28,5
indirekte skatter	17,4	17,5	17,4	17,6	18,0	18,0	18,0	17,8	17,7	17,6
andre skatter	1,9	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3

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

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

KAPITEL II

OPSPARING

II.1 Indledning

Opsparing kan forøge velfærden

I sidste ende er formålet med al økonomisk aktivitet at kunne forbruge. Opsparing gør det muligt at udskyde forbrug af varer og fritid fra i dag til fremtiden, og tilsvarende gør nedbringelse af opsparret formue eller låntagning det muligt at fremrykke forbrug af varer og fritid fra fremtiden til i dag. Et hovedmotiv til at spare op er ofte at opretholde et jævnt forbrug over livsløbet uanset fordelingen af indkomsten over livet. Det er velfærdsforbedrende at have denne mulighed frem for løbende at skulle forbruge hele sin indkomst. På makroøkonomisk plan indebærer en positiv nettoopsparing, at der opbygges en øget nationalformue, der øger de samlede fremtidige forbrugsmuligheder.

Fokus på husholdningernes opsparing

Formålet med dette kapitel er at analysere husholdningernes opsparing. Målet er at dokumentere opsparingsadfærden og belyse, hvordan skatte- og overførselssystemet påvirker incitamenterne til opsparing og til at placere opsparingen i bestemte aktiver. Særligt fokus er der på at belyse den del af opsparingen, der planlægges til forbrug i tiden som pensionist.

**Arbejdsmarkeds-
pensionerne vokser**

Med indførelsen af arbejdsmarkeds-pensioner på LO/DA-området i 1991 voksede udbredelsen af de opsparingsbaserede pensionsordninger markant. I den efterfølgende periode er indbetalingerne for de beskæftigede på disse overenskomstområder vokset til omkring 12 pct. af bruttolønnen. Samtidig er indbetalingerne også steget på en række af de områder, hvor de opsparingsbaserede pensionsordninger blev introduceret tidligere. For personer med lange videregående uddannelser ligger indbetalingerne i den offentlige sektor i dag på 17 pct. af lønnen. Denne udbygning har kun begrænset betydning for de nuværende pensionister. Blandt de kommende generationer af pensionister vil den opsparingsbaserede del af pensionen imidlertid gradvist få større vægt. Folkepensionen (grundbeløb og pensionstillæg) sikrer i dag fuldtidsbeskæftigede personer med forholdsvis lave indkomster en dækningsgrad – opgjort som disponibel indkomst som pensionist i forhold til den disponible indkomst i det sidste år som erhvervsaktiv – på omtrent 60 pct., hvis de ikke har supplerende indkomst. For fuldtidsbeskæftigede personer, der er placeret højere oppe i lønfordelingen, er dækningsgraden fra folkepensionen væsentligt mindre. Via opsparingsbaserede pensionsordninger er det muligt for især denne gruppe at forøge dækningsgraden som pensionist.

**Samfunds-
økonomisk gevinst
ved arbejds-
markeds-pensioner**

Der er samfundsøkonomiske gevinster forbundet med udbredelsen af opsparingsbaserede pensionsordninger. For det første fører de fremtidige pensionsudbetalinger til, at udbetalingerne af pensionstillægget i folkepensionen reduceres i fremtiden, fordi dette aftrappes med udbetalingerne fra de opsparede pensioner. Dette vil aflaste skattefinansieringen af folkepensionssystemet og kan dermed bidrage til at reducere forvridende skatter. For det andet reducerer opsparingsbaserede pensioner – i modsætning til folkepensionen – ikke incitamenterne til beskæftigelse for den enkelte, da opsparing til egen pension normalt ikke opfattes som beskatning.

**Velfærdsaftalen fra
2006 sikrer en fast
længde for
pensionistlivet**

I en række OECD-lande udbygges de opsparingsbaserede pensionssystemer med det formål at gøre systemerne mere robuste overfor det udgiftspres, der følger af stigninger i levetiden. Velfærdsreformen fra 2006 betyder imidlertid, at

levetidsstigninger i Danmark giver sig udslag i en højere pensionsalder. Denne mekanisme forventes at være tilstrækkelig til at forhindre, at udgiftstrykket til folkepensionen stiger. Reformen betyder, at pensionsalderen hæves fra de nuværende 65 år til 67 år i perioden fra 2024 til 2027. Herefter indekseres pensionsalderen efter den forventede restlevetid for de på det tidspunkt 60-årige personer. På længere sigt betyder det, at enhver stigning i levetiden fører til et længere arbejdsliv, mens pensionistlivets længde holdes omtrent konstant.

Fremtidens dækningsgrader vil ligge tæt på 100 pct.

Analysen i dette kapitel viser, at udbygningen af opsparingen i arbejdsmarkedspensionerne kun i begrænset omfang fortrænger anden opsparing. Arbejdsmarkedspensionerne indebærer derfor et betydeligt løft i den samlede private opsparing. For store grupper af de yngre generationer, der træder ind på arbejdsmarkedet i disse år, vil folkepension, arbejdsmarkedspension og privat pensionsopsparing tilsammen sikre, at de som folkepensionister har næsten lige så mange penge til forbrug, som de vil have i deres sidste år som erhvervsaktive. De kan således forvente dækningsgrader på op mod 100 pct., hvis de trækker sig tilbage ved folkepensionsalderen. De to hovedforklaringer på denne betydelige stigning i dækningsgraden – sammenlignet med nutidens pensioner – er indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne og velfærdsreformens forøgelse af folkepensionsalderen. Dermed forlænges indbetalingsperioden i forhold til det antal år, som den opsparingsbaserede pension skal udbetales over.

Andre opsparingsformer bidrager også

For de befolkningsgrupper, som har supplerende opsparing ud over pensionsopsparingen, kan dækningsgraderne være langt højere. Det gælder i særlig grad boligejere med en stor friværdi.

Høje dækningsgrader frister til tidlig tilbagetrækning ...

Mens det i sig selv er positivt, at en væsentlig del af fremtidens pensionister kan se frem til et højt og stabilt velstandsniveau, skaber det på den anden side visse samfundsøkonomiske udfordringer. Udsigten til en pensionisttilværelse med gode forbrugsmuligheder må formodes at friste til tidlig tilbagetrækning fra arbejdslivet. Herved lægger den

store opsparing pres på det fremtidige arbejdsudbud og virker isoleret set imod intentionen i velfærdsaftalen.

... og efterlønnen trækker til dels i samme retning

Efterlønnen giver et tilskud til tidlig tilbagetrækning – selv for personer med store arbejdsmarkedspensioner, blot de opfylder toårsreglen. Man må derfor forvente, at en stigende andel af fremtidens pensionister vil forlænge pensionsperioden med tre års efterløn. Dog er det ikke muligt at trække sig tilbage for egne midler før efterlønsperioden og samtidig bevare retten til efterløn, fordi toårsreglen kræver 3.120 timers beskæftigelse inden for de sidste to år før tilbagetrækningen på efterløn. Det betyder, at efterlønnen rent faktisk indeholder en effektiv mekanisme til at sikre, at stigninger i pensionsalderen får gennemslag på den faktiske tilbagetrækningsalder.

Erstat toårsreglen med en treårsregel

På denne baggrund foreslås det, hvis afskaffelse af efterlønnen ikke er politisk mulig, at gennemføre en skærpelse af toårsreglen ved at ændre den til en treårsregel og samtidig øge kravet til beskæftigelsesomfanget tilsvarende.

Overførsels- og skattesystemet gør det billigt at trække sig tidligt tilbage

Det vises i kapitlet, at det er forholdsvist billigt for den enkelte at trække sig tidligt tilbage for at gå på efterløn, hvis prisen herved opgøres som tabte pensionsudbetalinger. Kombinationen af et progressivt skattesystem og et overførselssystem, hvor indtægter fra bl.a. pensionsformuer modregnes i offentlige ydelser, er årsagen hertil.

Nogle lejere taber penge, hvis de øger deres opsparing

En gennemgang af den marginale afkastbeskatning for forskellige opsparingsformer afslører, at der er flere uhenigtsmæssigheder i samspillet mellem skatte- og overførselsindkomstsyste­met, som bør rettes op. Den sammensatte afkastbeskatning er særligt høj for lønmodtagere, der ikke betaler topskat. Denne gruppe udgør ca. 60 pct. af samtlige fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Gruppen oplever en merskat som følge af, at indbetalinger til pensionsordninger fradrages til en skattesats, der er lavere end den sammensatte skattesats som pensionister. Forskellen er så markant, at der er direkte tab forbundet med indbetalinger til pensionsordninger i de sidste år op mod pensionsalderen. Særligt hårdt ramt er lejere, der er berettiget til boligydelse som pensionister.

Afskaffelse af pensionstillægget ...

Det offentlige overførselssystem er ikke i tilstrækkeligt omfang tilpasset udbredelsen af de opsparingsbaserede pensioner. En tilretning af pensionssystemet, der indebærer en fremtidig afskaffelse af pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse, så folkepensionen alene består af det nuværende indkomstuafhængige grundbeløb, vil øge tilskyndelsen til at foretage pensionsopsparing, også for personer der ikke betaler topskat.

... suppleret med tvungen opsparing reducerer den sammensatte beskatning af opsparing

En afskaffelse af pensionstillægget vil selvsagt ramme grupper, der i dag har adgang til denne ydelse. Dette kan dog i vid udstrækning undgås, såfremt ændringen suppleres med indførelsen af en tvungen opsparing for dem, der i dag ikke er dækket af arbejdsmarkedspensionerne. For ledige eller grupper uden for arbejdsmarkedet får staten forpligtigelsen til at indskyde penge på pensionsordningen. En sådan omlægning vil reducere modregningen af de offentlige ydelser i pensionslivet. Herved øges incitamentet til at forøge sin opsparing, og incitamentet til at gå tidligt fra arbejdsmarkedet reduceres.

Kapitlets indhold

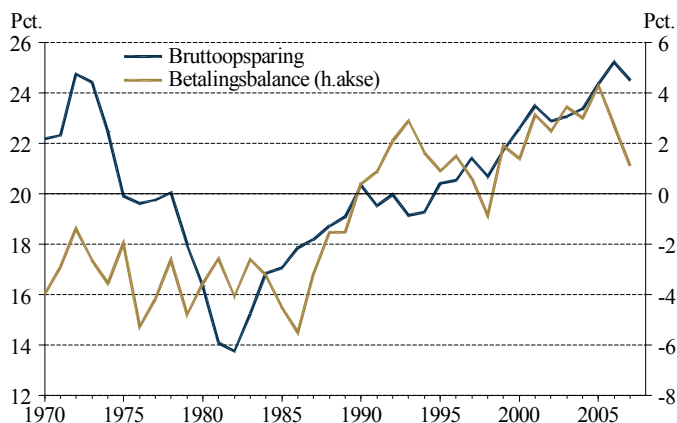
I afsnit II.2 beskrives opsparingen i Danmark på såvel samfundsøkonomisk niveau som på husholdningsniveau. Det illustreres, hvem der sparer op, og i hvilke aktiver opsparingen finder sted. I afsnit II.3 analyseres det nærmere, hvem der sparer op til pensionen og i hvilket omfang. Dernæst undersøges det, hvor meget arbejdsmarkedspensionerne fortrænger anden opsparing. I afsnit II.4 analyseres dækningsgraden for såvel nutidens som fremtidens pensionister. Beskatning af opsparing, der finder sted i en pensionsordning, i banken eller i en bolig behandles i afsnit II.5. I afsnit II.6 præsenteres politikforslag på basis af analyserne.

II.2 Opsparing og formue i Danmark

Udsving i opsparingen gennem tiden

Den nationale opsparingskvote, der er summen af den offentlige og private sektors opsparingskvote, har udvist stor variation de seneste 40 år, jf. figur II.1. Fra at udgøre næsten 25 pct. inden den første oliekrise i 1973 er den faldet til 14 pct. i begyndelsen af firserne. Siden er den steget til over 25 pct. i 2006.

Figur II.1 Opsparingskvote og betalingsbalance



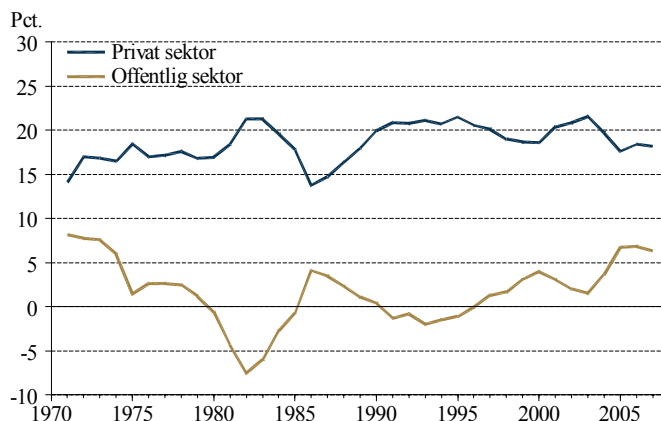
Anm.: Kvoterne er bruttostørrelser opgjort som andel af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

**Opsparingen er
konjunktur-
afhængig**

Faldet i den samlede opsparing igennem 1970'erne skal primært tilskrives fald i den offentlige opsparing, der kan henføres til dårlige konjunkturer og ekspansiv finanspolitik, jf. figur II.2. Stigningen siden begyndelsen af 1990'erne er ligeledes drevet af stigninger i den offentlige opsparing.

Figur II.2 Opsparingskvoter



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

**Realrenteafgift,
offentlig opsparing
og betalingsbalance**

Fra midten af 1980'erne til midt i 1990'erne blev der gennemført en række indgreb for at nedbringe underskuddet på betalingsbetalingsbalancen blandt andet gennem tiltag, der skulle øge den offentlige opsparing. I 1984 blev der indført en realrenteafgift på opsparing i pensionskasser, livsforsikringsselskaber, pengeinstitutter m.m. Afgiften tilstræbte at sikre en realrente efter skat på 3,5 pct. Frem til midten af 1990'erne var realrenteafgiften en betydelig indtægtskilde for staten, og den bidrog kraftigt til den offentlige opsparing i samme periode.

**Strukturel stigning
i den private
opsparing**

Der skete et skift i den private opsparing i begyndelsen af 1980'erne, hvor opsparingsniveauet midlertidigt steg til et niveau, der ligger tæt på det nuværende niveau. Parallelt med tiltagene for at øge den offentlige opsparing blev der gennemført en række reformer for at gøre det mere attraktivt for private at spare op. Blandt andet skattereformen, der blev implementeret i 1987, som reducerede skatteværdien af rentefradraget for private og dermed gjorde det dyrere at låne. Denne udvikling i kapitalindkomstbeskatningen blev yderligere forstærket med skattereformen fra 1994.

**International
sammenligning**

Selvom den private opsparingskvote er skiftet op på et højere niveau siden midten af 1980'erne, og det offentlige overskud er højt i en international sammenligning, ligger den samlede danske opsparingskvote på et niveau, der omtrent svarer til gennemsnittet af de OECD-lande, vi normalt sammenligner os med, jf. tabel II.1. De fleste OECD-landes opsparingskvoter varierer omkring 20-25 pct. Undtagelserne er Island, Storbritannien og USA, der ligger forholdsvis lavt, og Norge, der har en høj opsparingskvote.

Tabel II.1 Nationale opsparingskvoter i en række OECD-lande

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Canada	20,6	23,0	21,4	21,0	21,2	22,9	23,8	24,2	24,1
Danmark	21,7	22,8	22,9	23,3	23,1	22,3	24,6	25,5	25,6
Finland	25,2	28,8	29,5	28,6	24,9	26,4	25,2	26,7	27,3
Frankrig	22,4	22,1	22,0	20,3	19,8	20,0	19,3	19,8	20,7
Holland	26,7	23,9	23,9	22,2	24,8	27,5	26,7	28,3	26,8
Island	15,1	13,1	16,9	19,7	15,0	13,7	11,9	8,8	12,9
Norge	28,5	35,4	35,1	31,5	30,5	32,7	36,8	38,1	37,7
Spanien	22,2	22,3	22,4	23,4	23,9	23,0	22,1	21,9	21,5
Storbritannien	16,0	15,4	15,6	15,8	15,7	15,9	15,0	15,0	15,9
Sverige	21,6	22,2	21,4	20,7	23,8	23,1	24,2	25,0	26,2
Tyskland	20,1	20,0	19,6	19,3	19,4	21,2	21,6	22,7	24,6
USA	17,4	16,5	15,3	14,0	13,7	13,9	13,8	13,9	13,2

Anm.: Opsparingskvoterne er bruttostørrelser opgjort som andel af BNP. Året 2007 er baseret på skøn.
Kilde: OECD, *Economic Outlook 82*, december 2007, samt egne beregninger.

Husholdningernes finansielle formue

De danske husholdningers finansielle nettoformue er den formue, som danskerne netto ejer af finansielle midler, dvs. værdipapirer, pensionsformuer, likvide beholdninger mv. fratrukket lån og øvrige finansielle passiver. Ved udgangen af 2006 var den danske finansielle nettoformue på 1.089 mia. kr., omtrent svarende til to tredjedele af bruttonationalproduktet, jf. tabel II.2. I 2000 var den finansielle nettoformue på 617 mia. kr. Den faldt herefter til 428 mia. kr. i 2002, hvilket skyldes en afmatning på aktiemarkedene og en øget låntagning i den periode. Siden er nettoformuen steget hvert år.

Tabel II.2 Husholdningernes finansielle aktiver og passiver

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Mia. kr. -----						
Finansielle aktiver							
Aktier og andre ejerandelsbeviser	535	494	456	544	708	998	1.192
Nettoinvesteringer		9	18	16	28	35	-14
Omvurderinger ^{a)}		-50	-56	72	136	255	209
Nettoformue i livsforsikring/pensionsreserver ^{b)}	638	649	665	718	804	930	967
Nettoinvesteringer		41	34	37	30	26	37
Omvurderinger ^{a)}		-31	-18	15	57	99	-1
Sedler, mønt og andre aktiver	782	809	828	862	928	1.027	1.089
Nettoinvesteringer		25	-5	18	46	78	54
Omvurderinger ^{a)}		2	4	16	13	22	8
I alt	1.955	1.952	1.949	2.124	2.441	2.955	3.248
Nettoinvesteringer		75	47	71	104	139	77
Omvurderinger ^{a)}		-79	-70	104	206	376	216
Finansielle passiver							
I alt	1.338	1.436	1.521	1.611	1.768	1.983	2.159
Nettoinvesteringer		115	77	101	16	223	174
Omvurderinger ^{a)}		-8	16	-6	7	-8	-4
Finansiell nettoformue	617	516	428	512	673	972	1.089
Nettoinvesteringer		-39	-30	-30	88	-84	-97
Omvurderinger ^{a)}		-71	-86	110	199	384	220

a) Omvurderinger indeholder nettokapitalgevinster.

b) Der er fratrukket 40 pct. skat af formuen i livsforsikrings- og pensionsreserver.

Anm.: Tallene er opgjort i løbende priser ultimo året. Posten sedler, mønt og andre aktiver indeholder følgende: indskud inkl. sedler og mønt, værdipapirer undtagen aktier og øvrige aktiver.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*.

Den finansielle formue stiger ...

Aktiekursfaldet i 2001-02 bevirker, at formuen i livsforsikrings- og pensionsreserver er nogenlunde konstant til og med 2002, hvorefter den vokser frem til og med 2006. Formuen i aktier og andre ejerandelsbeviser er faldet frem til og med 2002, hvilket ligeledes skyldes aktiekursfaldet i perioden. Siden er den steget. Fra 2004 til periodens udløb

er stigningen kraftig. Det ses, hvordan danskernes optag af lån mv. er steget fra 1.338 mia. kr. i 2000 til 2.159 mia. kr. i 2006. Væksten i låntagningen er dels et udtryk for, at arbejdsmarkedspensionernes indførelse har reduceret behovet for anden opsparing med henblik på at udjævne forbruget over livet, og dels et udtryk for, at husholdningernes samlede aktiver, det vil sige inklusive boligformue, er vokset betydeligt gennem perioden, hvilket ligeledes trækker i retning af øgede finansielle passiver med henblik på udjævning over livsforløbet.

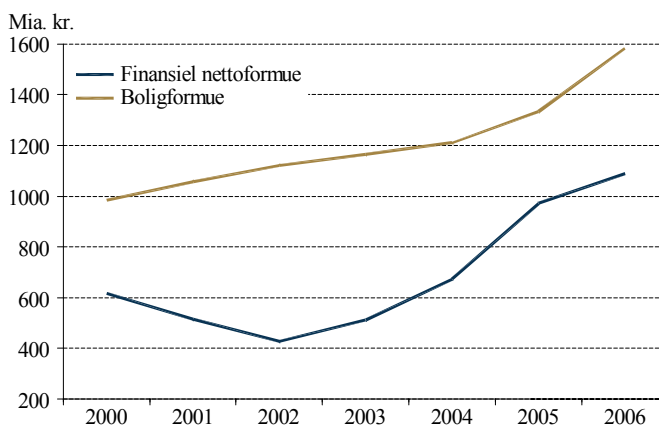
... hvilket skyldes store kursgevinster

Udviklingen på de finansielle markeder har stor betydning for udviklingen i den finansielle formue. De store formuestigninger efter 2002 skyldes primært kursstigninger på aktier og andre ejerandelsbeviser. Således var transaktionsniveauet for aktier og andre ejerandelsbeviser -14 mia. kr. i 2006. Alligevel steg den samlede værdi med 209 mia. kr. For livsforsikrings- og pensionsreserver ses, at transaktionsniveauet varierer mellem 26 mia. og 41 mia. kr. I 2000 og 2001 udhules denne opsparing delvist af kurstab, mens opsparingen suppleres af meget store kursstigninger i 2004 og 2005.

Kraftige stigninger i både finansiell nettoformue og boligformuen

Udover den finansielle formue udgør boligformuen en væsentlig del af husholdningernes samlede formue, jf. figur II.3. Figuren viser udviklingen i den finansielle nettoformue og boligformuen. Den finansielle nettoformue steg kraftigt i perioden 2002-06, mens hele perioden fra 2000 til 2006 er præget af store stigninger i boligformuen.

Figur II.3 Boligformue og finansiel nettoformue



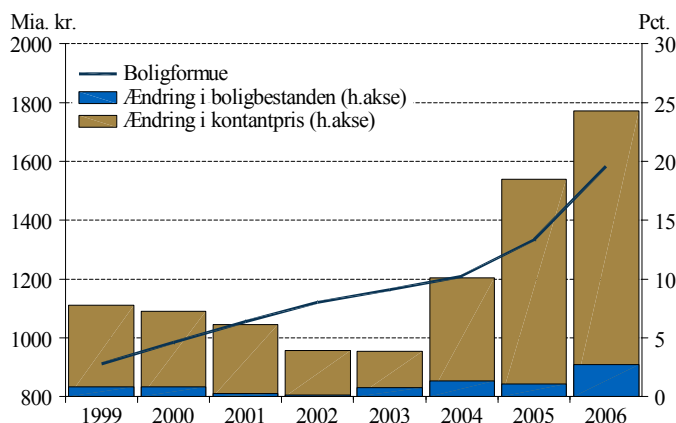
Anm.: Boligbestanden er opgjort som mængden af ejerboliger (huse, ejerlejligheder, sommerhuse mv.). Andelsboliger er ikke inkluderet. Boligformuen og prisændringer er beregnet på baggrund af et kontantprisindeks for en-familiehuse. Det antages således, at lejligheder og sommerhuse har samme prisudvikling som en-familiehuse. Boligbestanden omfatter kun bygningerne eksklusiv grund, hvorfor boligformuen er undervurderet.

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

Stigning i boligformuen skyldes stigninger i kontantpriserne

Fra 1999 aftog stigningerne i boligformuen fra 8 pct. årligt til ca. 4 pct. i 2003, jf. figur II.4. Siden er stigningerne taget kraftigt til – kulminerende med en stigning på over 24 pct. i 2006. De kraftige boligformuestigninger er næsten udelukkende drevet af stigende kontantpriser.

Figur II.4 Ændringer i boligformuen



Anm.: Jf. figur II.3.

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

Opsamling: den private og offentlige opsparing er steget

Den samlede nationale opsparing er steget siden midten af 1980'erne. Gennem 1980'erne og 1990'erne blev der gennemført en række tiltag for at øge den offentlige og private opsparing. Begge er da også steget i samme periode. Den nationale opsparing er nu på niveau med gennemsnittet i de lande, vi normalt sammenligner os med. Siden 2002 er der sket en kraftig stigning i husholdningernes finansielle aktiver og boligformue. Dette skyldes både kursstigninger på aktier og stigende kontantpriser på ejerboliger. I det følgende ses nærmere på den private opsparing og formue.

Opsparingsformer og muligheder

Bunden pensionsopsparing og andre opsparingsformer

Den private opsparing kan placeres i tre hovedtyper af fordringer: frie finansielle fordringer, boligformue og pensionsformue. Hver af de tre typer beskattes efter individuelle regler.

Kontanter, aktier og obligationer er likvide aktiver

I princippet kan enhver opsparing anvendes til pension ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Opsparing på en bankbog, i aktier og obligationer er likvide aktiver, dvs. aktiver, der kan realiseres med det samme og anvendes til forbrug. Således giver opsparing i likvide aktiver den enkelte mulighed for til enhver tid at bruge af opsparingen,

uanset om det sker før eller efter tilbagetrækningstidspunktet. Der er betalt indkomstskat og arbejdsmarkedsbidrag af indbetalinger.

Opsparing i likvide aktiver er ikke skattebegunstiget

Positive renteindtægter fra en bankkonto eller obligationer beskattes som kapitalindkomst. Dog er kursgevinster på obligationer skattefrie, hvis den pålydende rente er større end mindsterenten. Udbytter og realiserede kursgevinster af aktier beskattes efter en særskilt progressiv skala.

Opsparing i egen bolig

Opsparing i egen bolig forudsætter ofte en indkomst af en vis størrelse. Det giver mulighed for at opbygge en formue gennem afbetalinger på huslån og investeringer i boligen. Friværdien i boligen er et aktiv, der kan realiseres og benyttes til forbrug enten ved at optage et lån eller ved at sælge boligen og flytte i en billigere bolig eller lejebolig.

Beskatning af egen bolig

Husholdningers opsparing i egen bolig beskattes med almindelig indkomstskat og arbejdsmarkedsbidrag. Kapitalgevinster beskattes ikke ved salg, som tilfældet er ved aktier. Derimod betales der ejendomsværdiskat af boligformuen: 1 pct. af ejendomsværdien og 3 pct. af den del af værdien, der overstiger 3,04 mio. kr. Som følge af skattestoppets nominalprincip betales der ikke ejendomsværdiskat af værdistigninger, der skyldes højere kontantpriser. Men større investeringer i forbedringer af boligen – f.eks. tilbygninger – beskattes med ovennævnte satser. Dog tilbageføres investeringen til et prisniveau, der omtrent svarer til niveauet i 2002. Herudover betales der grundskyld af den offentlige vurdering af grundens værdi. Grundskyldssatserne varierer fra kommune til kommune og ligger mellem 16 og 34 promille.

Bunden pensionsopsparing er skattebegunstiget

Ovennævnte opsparingsmuligheder er kendetegnet ved, at opsparingen ikke er målrettet pension, men dog kan anvendes hertil. Andre opsparingsformer er målrettet pension. Bunden pensionsopsparing er netop kendetegnet ved, at midler båndlægges med henblik på at blive udbetalt som pension. Bundne pensionsopsparingsordninger er skattebegunstigede. En væsentlig forskel i forhold til opsparing i frie aktiver er, at kapitalafkastet kun beskattes med 15 pct. i såvel bindings- som udbetalingsperioden. Bundne pensions-

ordninger kan have karakter af frivillige individuelle ordninger, som aftales med en bank eller pensionselskab, eller tvungne fælles ordninger, der f.eks. gælder for alle på et bestemt overenskomstområde (arbejdsmarkeds pension).

**Ratepension,
livrente eller
kapitalpension**

Der findes umiddelbart tre typer af bundne pensionsordninger: ratepension, livrente og kapitalpension. Disse adskiller sig ved, hvordan pensionen kommer til udbetaling, og hvordan pensionsindbetalinger og udbetalinger beskattes. Ordningerne tegnes i et pengeinstitut eller et forsikringselskab. Pensionsordninger i et pengeinstitut er personlige opsparingsordninger. I tilfælde af død tilfalder opsparingen arvingerne. Pensionsordninger under "lov om forsikringsvirksomhed" kan indeholde forsikringselementer og er således betinget af, at forsikringstager er i live. En eventuel restformue på dødstidspunktet fordeles mellem de øvrige forsikringstagere.

**Livrente er
livsvarig**

Livrente er en livsvarig annuitet, det vil sige en pension, der kommer til udbetaling som en løbende ydelse. Udgangspunktet er, at livrenten udbetales, fra man bliver pensioneret, til man dør. Den kan derfor kun tegnes i et forsikringselskab. Indbetaleren kan dog vælge at få livrenten udbetalt over en begrænset periode på mindst ti år. Livrenten kan kun udbetales efter, man er fyldt 60 år. Indbetalinger til en livrente kan fratrækkes den personlige indkomst. Dog betales der arbejdsmarkedsbidrag på indbetalingstidspunktet. Udbetalinger indkomstbeskattes som personlig indkomst.

**Ratepension
udbetales i en
begrænset årrække**

Ratepension udbetales i lige store rater over en periode på mindst ti år og højst 25 år. Den kan tidligst komme til udbetaling, efter man er fyldt 60 år, og den sidste rate skal være udbetalt, inden man er fyldt 85 år. En ratepension kan ændres til livrente, dog kun hvis det sker, før pensionsudbetalingerne starter. Indbetalinger til en ratepension kan skattemæssigt fratrækkes i den personlige indkomst. Således betales der kun arbejdsmarkedsbidrag af indbetalinger. Udbetalinger beskattes som personlig indkomst.

Kapitalpension udbetales som en engangssum	Kapitalpension udbetales som en samlet sum. Den kan tidligst komme til udbetaling, når man er fyldt 60 år, og senest inden man er fyldt 70 år. Kapitalpension er fleksibel, idet den til enhver tid kan konverteres til en ratepension eller livrente. For topskatteydere er dette dog ikke optimalt, da indbetalinger ikke kan fratrækkes i topskatten til kapitalpension. Det kan de derimod for rate- og livrentepensioner. Årlige indbetalinger på op til 44.500 kr. kan fratrækkes den personlige indkomst. Dog betales der arbejdsmarkedsbidrag og eventuel topskat af indbetalingerne. For kapitalpensioner oprettet efter 1980 betales der 40 pct. i afgift til staten, når pensionen udbetales.
60 pct. afgift ved ophævelse	Det gælder for alle tre pensionsordninger, at såfremt de ophæves, før personen er fyldt 60 år, betales en afgift på 60 pct.
Tvungen Pensionsopsparing:	Arbejdsmarkedspension, Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og Den særlige pensionsopsparing (SP) er tvungne lovgivningsfastlagte pensionsordninger rettet mod lønmodtagere og ledige på arbejdsmarkedet. SP omfatter også selvstændige erhvervsdrivende. Tvungen består i, at personer, der hører ind under ordningerne, ikke har mulighed for at fravælge at indbetale til ordningerne.
ATP er for lønmodtagere og modtagere af indkomstoverførelser	ATP er en obligatorisk pensionsordning for lønmodtagere og personer på overførselsindkomster. ATP-bidraget er et fast månedligt beløb, som ikke afhænger af indkomsten. Bidragets størrelse afhænger af, om man er deltids- eller fuldtidsansat, og hvilken ordning der er aftalt i den kollektive overenskomst. ATP kan udbetales fra 65 år og resten af livet. Hvis det opsparede beløb er meget lille, udbetales den som et engangsbeløb. ATP-indbetalinger er ikke skattepligtige, og ATP-udbetalinger beskattes som personlig indkomst.
SP er for stort set alle	SP er en obligatorisk pensionsordning for lønmodtagere, personer på overførselsindkomster samt selvstændige erhvervsdrivende. Den blev indført i 1998, men er suspenderet i 2004-08. SP-bidraget beregnes som 1 pct. af den del af bruttolønnen, som der også betales arbejdsmarkedsbidrag

af. Der betales ikke indkomstskat af SP-bidraget, og SP-udbetalinger beskattes med indkomstskat.

**Arbejdsmarkeds-
pension er et led i
ansættelsen**

En arbejdsmarkeds-pension er en pensionsordning, der er aftalt som led i et ansættelsesforhold eller en kollektiv overenskomst mellem arbejdsmarkedets parter. I den offentlige sektor samt på LO/DA-området udgør arbejdsmarkeds-pension en del af den kollektive overenskomst. På det private arbejdsmarked uden for LO/DA-området er billedet mere broget. I nogle virksomheder er det op til lønmodtagerne selv at spare op til pensionen, mens andre virksomheder har indgået aftaler om arbejdsmarkeds-pensionsordninger. Pensionsbidraget er ofte aftalt som en andel af lønnen. Arbejdsmarkeds-pension kan udbetales som livrente, rate-pension eller kapitalpension.

Tjenestemandspension

Tjenestemandspension omfatter tjenestemænd i den offentlige sektor. Der indbetales ikke pensionsbidrag. Niveaulet for pensionsudbetalingerne afhænger af alder, anciennitet og løntrin på tilbagetrækningstidspunktet. Udbetalinger fra en tjenestemandspension indkomstbeskattes, men der betales ikke arbejdsmarkedsbidrag.

**Overblik over
opsparingsformer**

De forskellige opsparingsformer er således karakteriseret ved, om de er tvungne eller frivillige, og ved om opsparingen er bundet til pension. ATP, SP og mange arbejdsmarkeds-pensionsordninger er både tvungne og bundne opsparingsordninger. Opsparing i likvide aktiver og egen bolig er frivillig opsparing, der ikke er bundet til pension. Individuelle arbejdsmarkeds-pensioner er frivillige opsparingsordninger, der er bundet til pension.

Udviklingen i den individuelle opsparing

**Udvikling i
opsparing for de
30-55-årige**

I dette afsnit beskrives udviklingen i forskellige opsparingsformer med fokus på individuel opsparing til pension. Vi ser på befolkningen mellem 30 og 55 år. Afgrænsningen mindsker risikoen for, at studerende og personer i tilbagetrækningsalderen slører analyserne, men samtidig dækkes den årrække, hvor den primære pensionsopsparing skal ligge.

Trækker skat af pensionsindbetalinger

Indbetaling til pensionsordninger adskiller sig som nævnt fra de øvrige opsparingsformer ved, at der ikke betales indkomstskat ved indbetaling. Derimod betales der skat ved udbetaling. For at kunne sammenligne omfanget af de forskellige opsparingsformer er der i det følgende trukket 40 pct. skat af alle indbetalinger på pensionsordninger. Dette svarer til, at udbetalinger fra pensionsordninger kun beskattes med bundskat.

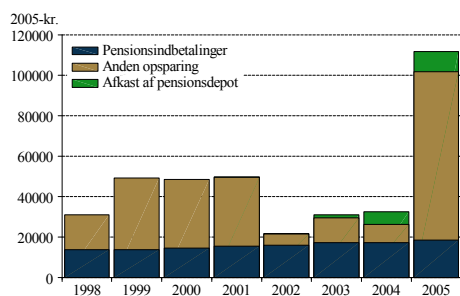
Den gennemsnitlige opsparing stiger

At opsparingen er steget siden slutningen af 1990'erne ses også, når opsparingen opgøres pr. person, jf. figur II.5a. Det fremgår, at pensionsindbetalingerne er stigende over hele perioden 1998-2005. Anden opsparing viser store udsving.

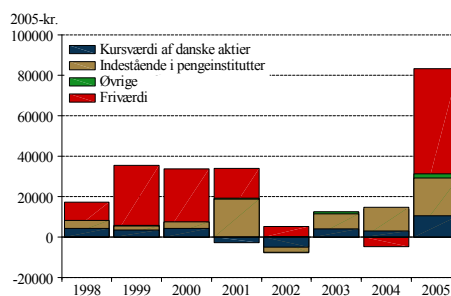
Anden opsparing meget varierende

Anden opsparing består blandt andet af ændringer i friværdier i egen bolig, ændringer i bank-, obligations- og pantebrevsbeholdningerne og ændringer i kursværdien af aktiebeholdningerne, jf. figur II.5b. Denne post består både af nettoopsparing og kursgevinster. De store udsving skal primært tilskrives udviklingen i aktiekurser og ejendomspriser. Ændringer i værdien af boliger slår direkte ind på opsparingen og formuen.

Figur II.5a Pensionsopsparing og anden opsparing



Figur II.5b "Anden opsparing"



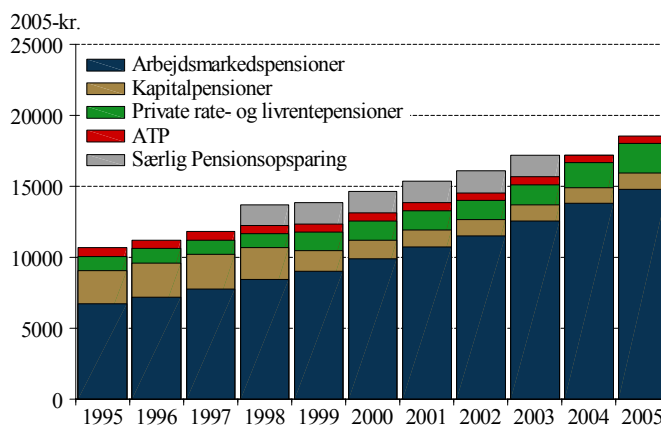
Anm.: Gennemsnit pr. person i alderen 30-55 år. Friværdi er beregnet som den offentlige kontantvurdering fratrukket eventuel gæld til pengeinstitutter, realkreditinstitutter mm. Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalingerne. Afkast af pensionsdepoter er kun opgjort fra 2001 og frem.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Øget pensionsindbetaling drives af øget indbetaling til arbejdsmarkedspensioner

Stigningen i pensionsindbetalingerne er drevet af væksten i arbejdsmarkedspensionerne, jf. figur II.6. De gennemsnitlige indbetalinger til pension via arbejdsgiverne er steget fra ca. 6.500 kr. pr. person i 1995 til knap 15.000 kr. pr. person i 2005 (målt i 2005-kroner). Udviklingen er et resultat af den fortsatte udbygning af arbejdsmarkedspensioner siden 1991. Det har medført, at arbejdsmarkedspensioner i 2005 udgjorde 78 pct. af den samlede pensionsopsparing mod 60 pct. i 1995.

Figur II.6 Pensionsindbetalingernes underkomponenter



Anm: Gennemsnit pr. person i alderen 30 til 55 år. Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalingerne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Private pensionsindbetalinger er stadig store

Indbetaling til private kapitalpensioner er faldet med godt 1.000 kr. pr. person over perioden 1995-2005. Størstedelen af faldet er sket mellem 1997 og 1999. Årsagen er formentlig, at fradragsreglerne for indbetalinger til kapitalpensioner blev ændret i 1998, så indskud kun kunne trækkes fra i mellemskatten mod tidligere at være fradragsberettiget i topskatten. Faldet i kapitalpensionsindbetalingerne modsvares stort set af øgede indbetalinger til rate- og livrentepensioner. Således faldt de samlede private ikke-arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger kun lidt i den betragtede periode, selv om der er sket en betydelig udbygning af arbejdsmarkedspensionerne.

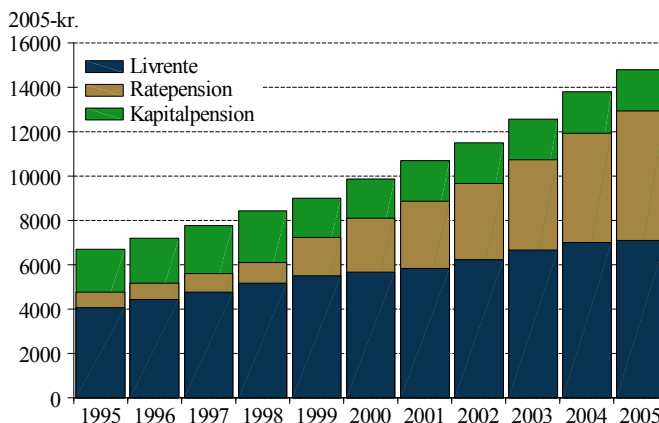
ATP's andel af den samlede pensionsopsparing er aftagende

Indbetalinger til SP og ATP udgør en mindre, men ikke ubetydelig del af den gennemsnitlige pensionsopsparing. ATP's andel af den samlede pensionsopsparing faldt fra omkring 6 pct. i 1995 til under 3 pct. i 2005. Det er en konsekvens af, at det reale ATP-bidrag faldt i perioden, mens øvrige pensionsindbetalinger er vokset. Oprettelsen i 1998 og siden suspensionen af SP-ordningen i 2004 har også haft betydning for opsparingen. SP-ordningens ene pct. af bruttolønnen bidrog i 1998 med 10 pct. af den samlede opsparing på pensionsordninger.

Stadig flere arbejdsmarkeds-pensioner placeres i ratepensioner

Omkring halvdelen af indbetalingerne til arbejdsmarkeds-pensioner i 2005 blev indbetalt på livrenteordninger, jf. figur II.7. Ratepensionsordninger udgjorde mere end en tredjedel af indbetalingerne, mens kapitalpensioner stod for resten. Gennem de seneste ti år har indbetalinger til ratepension udgjort en kraftig voksende andel af de samlede indbetalinger.

Figur II.7 Indbetaling til arbejdsmarkedspensioner



Anm.: Se figur II.6.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Udbygning og udbredelse af bunden pensionsopsparing

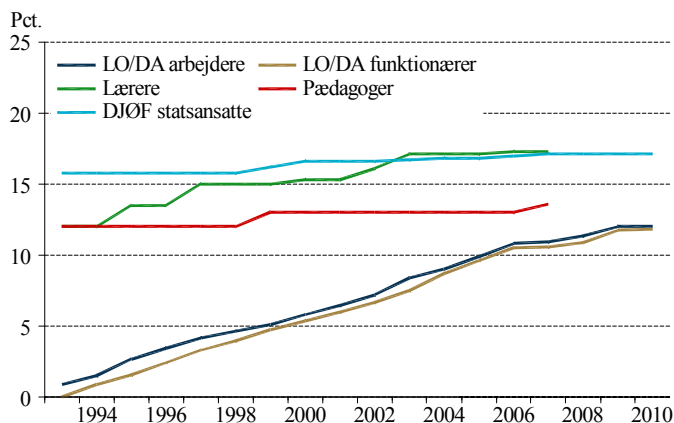
Flere sparer op til pension – og mere

Stigningen i pensionsopsparingen skyldes, at flere sparer op i bundne pensionsordninger, og at de gennemsnitlige pensionsopsparingsrater er steget. Pensionsopsparingsraten er pensionsindbetalingernes andel af indkomsten.

Lønmodtagere på LO/DA-området påbegyndte arbejdsmarkeds-pensionen i 1993

Udbredelsen af opsparingsbaserede pensionsordninger organiseret af arbejdsgivere og omfanget af indbetalinger på disse ordninger er steget betydeligt de seneste 20 år. Dette er gradvist blevet aftalt i overenskomsterne, jf. figur II.8. Figuren viser overenskomstfastsatte pensionsbidragssatser for lønmodtagere på forskellige overenskomstområder. Satserne er opgjort som det arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrags andel af lønnen, hvor lønnen er inklusive skat og arbejdsmarkedsbidrag. Det fremgår dels, at bidragssatserne er blevet forøget, og dels at de ansatte under LO på det private område har fået arbejdsmarkedspensionsordninger. Overenskomsterne mellem LO og DA i 1991 indeholdt det første element af generelle arbejdsmarkedspensioner på det private område med start i 1993. Bidraget var det første år på 0,9 pct. af lønnen, men har været gradvist stigende i den efterfølgende periode og vil i 2008 eller 2009 nå et niveau på 12 pct. for de fleste LO/DA-overenskomster. Der er således etableret omfattende pensionsordninger i løbet af en kort årrække.

Figur II.8 Bidragssatser for arbejdsmarkedspension



Anm.: Bidragssatserne er de aftalte satser i overenskomsterne. I figuren er de beregnet efter nettometoden. Nettometoden er, når bidragsprocenten beregnes som andel af lønmodtagerens løn (inklusive skat og arbejdsmarkedsbidrag) eksklusiv eget pensionsbidrag.

Kilde: Oplysninger fra LO, DA, FTF og DJØF.

Det offentlige har længe haft arbejdsmarkedspensioner

Pensionsbidragssatserne for akademikere i den offentlige sektor er højere, end de er for både arbejdere og funktionærer, der er ansat på overenskomster på det private område. Det skyldes blandt andet, at akademikernes ordninger er ældre og mere veletablerede, men også at indbetalingsperioden typisk er kortere. Overenskomsterne på lærernes område har også betydet en forøget indbetalingsprocent i de seneste 15 år, så pensionsindbetalingerne i dag udgør samme andel af deres løn som for akademikerne.

Andel med en pensionsordning vokser

Der var i 2005 tre fjerdedele af befolkningen mellem 30 og 55 år, som sparede op til pension i egentlige pensionsordninger ud over ATP, jf. tabel II.3.¹ Andelen med en pensionsopsparing har været voksende siden 1988. Årsagen er primært udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne fra 1991. Stigningen efter 1995 hænger blandt andet sammen med, at omfanget af karensregler i forbindelse med jobskift mellem forskellige overenskomstområder er reduceret betydeligt.² Den større dækning af arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger har kun i begrænset omfang givet anledning til en reduktion i andelen af personer, som indbetaler på privattegnede pensionsordninger.

Stigning i pensionsopsparingsraterne er en følge af opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne

Opbygningen og udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne gennem 1990'erne og frem til i dag har betydet større gennemsnitlige pensionsopsparingsrater, jf. figur II.9a. De 35-årige og 45-årige indbetaler i gennemsnit 1½-2 pct.point mere af deres indkomst i 2005 sammenlignet med 1995, når summen af arbejdsmarkeds- og private pensionsindbetalinger betragtes. For de 55-årige er stigningen i gennemsnit på 1 pct.point. Stigningerne drives af stigninger i opsparingsraterne for arbejdsmarkedspensioner, jf. figur II.9b.

Ældre sparer mere op end yngre

Ældre årgange sparer en større procentdel af deres løn op på pensionsordninger. Denne forskel kommer primært fra indskud på private pensionsopsparinger, idet der er meget lille forskel på opsparingsraterne for arbejdsmarkedspensioner.

- 1) Indbetalinger til ATP er ekskluderet fra opgørelsen. Hovedreglen er, at der indbetales ATP for personer, der er midlertidigt fraværende fra arbejdsmarkedet. Det betyder, at kun personer, der er permanent uden for arbejdsmarkedet, ikke nødvendigvis har indbetalinger til ATP. Personer, der er blevet tilkendt førtidspension efter 2003, indbetaler til ATP.
- 2) Karensreglerne betød, at indbetalinger til arbejdsmarkedspension blev suspenderet i op til to år, hvis lønmodtagere skiftede job mellem forskellige overenskomstområder.

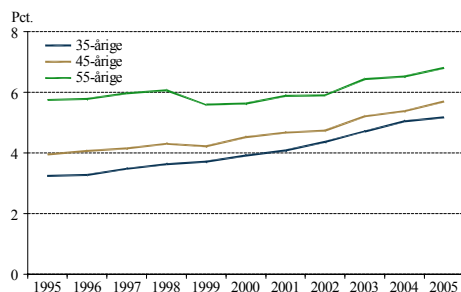
Tabel II.3 Pensionsindbetalere i aldersgruppen mellem 30 og 55 år

	1988	1995	2005
	----- Antal -----		
Personer, der indbetaler til:			
Arbejdsmarkedspension	671.063	1.041.560	1.337.769
Privat pensionsordning	560.694	675.297	620.314
En pensionsordning	1.019.283	1.320.615	1.505.239
	----- Pct. -----		
Arbejdsmarkedspensioner	37	56	69
Private pensionsordninger	31	36	32
En pensionsordning	56	71	77

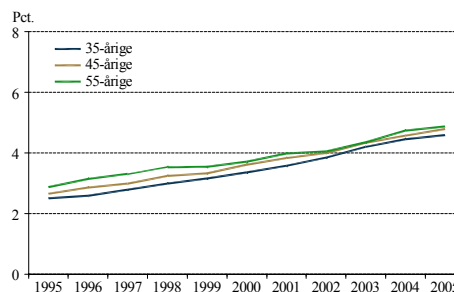
Anm.: Tjenestemænd er ikke inkluderet. Eksklusive indbetalinger til ATP.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur II.9a Pensionsopsparingsrater



Figur II.9b Opsparingsrater i arbejdsmarkedspensioner



Anm.: Der er ikke medtaget personer, der har meget lave eller meget høje indkomster (1. og 99. percentil). Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalingerne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Hvem sparer op og hvor meget?

Mange lønmodtagere sparer op til pension

Størstedelen af lønmodtagerne betaler en betydelig del af deres indkomst ind på pensionsordninger, jf. tabel II.4. Således er pensionsindbetalingerne større end 4 pct. af indkomsten for 80 pct. af lønmodtagerne. Det ses, at 20 pct. af lønmodtagerne sparer mindre end 4 pct. op. Denne gruppe er domineret af lønmodtagere, der ikke er omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning.

Tabel II.4 Fordeling af pensionsopsparingsrater i 2005

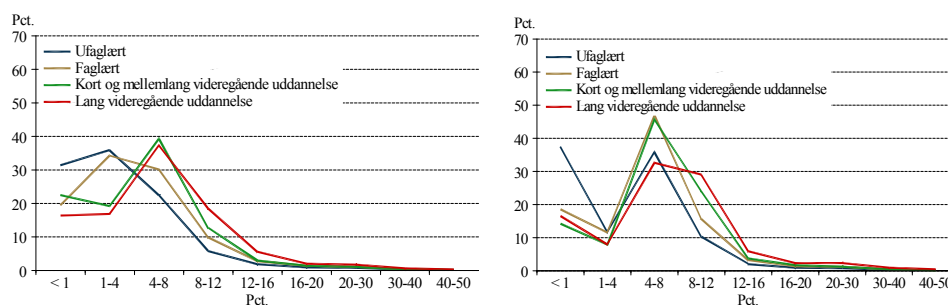
	<1 pct.	1-4 pct.	4-8 pct.	8-12 pct.	12-20 pct.	>20 pct.	I alt
	----- Pct. -----						
Selvstændige	48,9	13,6	12,1	8,0	7,3	10,0	100
Lønmodtagere	10,5	9,9	51,1	20,7	5,2	2,5	100
Ledige	51,4	23,1	21,0	2,3	1,0	1,1	100
Kontanthjælp/aktiv.	85,9	10,1	3,1	0,4	0,2	0,3	100
Andre	82,5	9,1	4,8	1,5	0,8	1,3	100
Mænd	23,9	10,6	40,2	16,5	5,3	3,5	100
Kvinder	24,3	10,4	42,7	16,9	3,8	1,9	100
35-årige	24,4	11,8	44,3	15,7	2,5	1,4	100
45-årige	23,0	9,9	41,8	17,8	4,8	2,8	100
55-årige	26,0	8,8	32,7	16,8	9,6	6,1	100
I alt	24,1	10,5	41,5	16,7	4,6	2,7	100

Anm.: Kun personer i alderen 30 til 55 år er medtaget. Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalinger. Tjenestemænd er ikke medtaget. Gruppen "andre" omfatter især personer uden for arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ledige og kontant-hjælpsmodtagere sparer meget lidt op	96 pct. af kontanthjælpsmodtagerne og 75 pct. af de ledige sparer mindre end 4 pct. af indkomsten op til pension. Det skyldes, at næsten ingen betaler ind til en privat pensionsordning eller indbetaler til en arbejdsmarkedspensionsordning. Dog indbetales der ATP for kontanthjælpsmodtagere og dobbelt ATP for ledige.
Selvstændige sparer op – men ikke på pensionsordninger	De selvstændige er heller ikke omfattet af arbejdsmarkedspensionsordninger. Det ses, at 63 pct. i denne gruppe sparer mindre end 4 pct. af indkomsten op i bundne pensionsordninger. En tilsvarende opgørelse for de selvstændiges samlede opsparing, inklusive pensioner, bolig og likvide aktiver giver et lidt andet billede, men er udeladt her. 59 pct. af selvstændige sparer mindre end 4 pct. op af deres årlige indkomst, men 36 pct. har samlede opsparingsrater på mere end 20 pct. Det indikerer, at mange selvstændige sparer op i andre opsparingsformer end pensionsordninger.
Opsparings-tilbøjelighed vokser svagt med alderen	Det fremgår, at andelen af de 55-årige, der sparer meget op til pension, er større end blandt de 35-årige og 45-årige. En væsentlig større andel blandt de 55-årige opsparer mere end 12 pct. Fordelingen af opsparingsrater blandt mænd og kvinder er nogenlunde ens.
Flere ufaglærte og faglærte sparer op til pension	Før 1993 var der mange lavt uddannede på det private arbejdsmarked, der ikke sparede op til pension. Med opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne er flere grupper blevet omfattet af en pensionsordning – også blandt de lavt uddannede, jf. figur II.10. I 1997 betalte 77 pct. af de ufaglærte og 64 pct. af de faglærte mindre end 4 pct. af deres indkomst ind på en pensionsordning. I 2005 var andelen i denne kategori faldet til 49 pct. for ufaglærte og 30 pct. for de faglærte.

Figur II.10 Andelen af pensionsopparere fordelt efter opsparingsrater
 A 1997 B 2005



Anm.: Kun personer i alderen 30-55 år er medtaget. Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalinger. Tjenestemænd er ikke medtaget i 2005.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

De højtuddannede sparer også mere op til pension

For personer med en videregående uddannelse er fordelingen af opsparingsrater også blevet rykket mod højre. Væksten i pensionsopsparingsraterne tilskrives primært forhøjelser af bidragssatserne for arbejdsmarkedspensioner.

Arbejdsmarkedspension er den dominerende opsparingsform

En stor andel af de 30-55-årige sparer op i arbejdsmarkedspensioner, jf. tabel II.5. Således sparede 58 pct. af de 30-55-årige i 2005 mere end 4 pct. op af deres årlig indkomst i arbejdsmarkedspensionsordninger, mens 9 pct. af de 30 til 55-årige sparede mere end 4 pct. op af deres indkomst i private pensionsordninger. For bolig og likvide aktiver ses det, at henholdsvis 52 pct. og 34 pct. sparer mere end 4 pct. op i et af disse aktiver. En stor del af denne opsparing kan dog tilskrives stigende kurser på finansielle aktiver og stigende kontantpriser.

Tabel II.5 Fordeling af opsparingsrater på opsparingsformer i 2005

	<1 pct.	1-4 pct.	4-8 pct.	8-12 pct.	12-20 pct.	>20 pct.	I alt
	----- Pct. -----						
Arbejdsm.pension	32,2	9,7	46,9	7,7	2,0	1,5	100
Private pensioner	78,6	12,3	4,2	1,5	1,9	1,5	100
Friværddi i bolig	41,9	5,7	5,7	3,8	41,1	1,8	100
Likvide aktiver	52,1	14,3	9,0	4,7	18,3	1,6	100
Resten	98,4	0,0	0,0	0,0	0,1	1,5	100
Opsparing i alt	28,9	4,7	6,6	5,7	52,5	1,5	100

Anm.: Kun personer i alderen 30 til 55 år er medtaget. Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalinger. Tjenestemænd er ikke medtaget.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

De fleste indbetaler til en arbejdsmarkedspension

Det er dog ikke alle erhvervsaktive, som er dækket ind af arbejdsmarkedspensionsordninger. Restgruppen er henvist til pensionsopsparing i form af private pensionsordninger eller opsparing i andre aktiver. Restgruppen består af personer, der er ansat på områder, der ikke er dækket af kollektiv overenskomst, og hvor der ikke eksisterer en virksomhedsaftale, som indebærer arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger. De ikke-dækkede dele af arbejdsmarkedet indeholder uorganiserede lavtlønsgrupper på den ene side og højtlønnede funktionærgrupper på den anden side. Selvstændige udgør en hovedgruppe blandt de erhvervsaktive, der ikke eller kun i begrænset omfang indbetaler til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Derudover indbetaler personer, der midlertidigt eller permanent er uden for arbejdsstyrken i sagens natur ikke til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger.

Formuernes fordeling for de 55-årige

Formuer er tilknyttet den formelle indehaver

Afslutningsvist ser vi på formuernes fordeling blandt de 55-årige. Denne gruppe er interessant, fordi den er relativt tæt på pensionsalderen. Formuerne er tilknyttet den formelle indehaver. For nogle par medfører det, at den ene partner indgår i opgørelserne med det meste af husholdningens

formue, og den anden partner indgår med næsten ingen formue. En alternativ måde at opgøre formuer på er at dele formuen, således at hver partner indgår med en andel af husholdningens samlede formue. Fordelingen af formuerne påvirkes af, om formuerne tilknyttes den formelle indehaver eller fordeles på den enkelte. Fordelingen af formuer for formelle indehavere har større andele med meget store og meget små formuer. Omvendt er andelen med mellemstore formuer mindre end i en tilsvarende fordeling af ækvivale-rede formuer.

En del 55-årige har ikke sparet op eller kun i en kort periode

De 55-årige i 2005 kan deles op i tre grupper: personer, der ikke har sparet op til pension, personer, der gennem det meste af den erhvervsaktive karriere har sparet op til pension, og endelig personer, der har sparet op i en mindre del af deres karriere. Til den sidste gruppe hører personer, som ikke har været omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning som unge, men siden er blevet omfattet af en ordning, da arbejdsmarkedspensionerne blev mere udbredte i 1990'erne.

17 pct. af lønmodtagerne har ubetydelige formuer

De 55-åriges samlede formuer i 2005 afspejler dette, jf. tabel II.6. 17 pct. af lønmodtagerne havde samlede formuer på mindre end 250.000 kr., og for de selvstændige var denne andel 25 pct. Disse grupper vil i høj grad være afhængig af folkepension, ældrecheck og andre overførsler, når de trækker sig tilbage.

Fire ud af ti lønmodtagere har formuer på mere end 1 mio. kr.

43 pct. af lønmodtagerne og 52 pct. af de selvstændige har formuer på mere end 1 mio. kr. For disse grupper vil udbetalingerne fra egne pensionsordninger og anden opsparing formentlig udgøre størstedelen af indkomsten, når de trækker sig tilbage.

De fleste ledige har ubetydelige formuer

Blandt ledige, kontanthjælpsmodtagere og personer uden for arbejdsstyrken har de fleste ubetydelige formuer. 84 pct. af kontanthjælpsmodtagerne og 32 pct. af de ledige har formuer på mindre end 250.000 kr. Kategorien andre består især af personer uden for arbejdsstyrken. I denne gruppe har 63 pct. en formue på mindre end 250.000 kr.

Tabel II.6 Fordeling af 55-åriges samlede formuer. I 1.000 kr.

	<100	100-250	250-500	500-1000	1000-2000	>2000
	Pct.					
Selvstændige	17,2	7,7	8,9	13,7	20,9	31,5
Lønmodtagere	8,3	8,5	16,8	23,8	26,2	16,6
Ledige	21,4	10,4	20,7	23,9	14,6	8,9
Kontanthjælp	61,1	23,6	8,3	1,4	4,9	0,7
Andre ^{a)}	47,8	15,1	10,4	11,7	9,1	5,9
Mænd	16,2	8,7	11,9	19,0	23,9	20,2
Kvinder	19,1	11,2	18,1	21,7	19,7	10,1
Ufaglærte ^{b)}	28,6	13,8	17,3	19,5	15,4	5,4
Faglærte ^{c)}	14,1	9,5	15,5	22,8	23,7	14,4
KVU/MVU	9,4	6,0	14,0	20,5	28,6	21,5
LVU	4,6	3,6	4,1	6,7	24,9	56,2
I alt	17,6	10,0	15,0	20,4	21,8	15,2

a) Inkl. personer uden for arbejdsstyrken.

b) Inkl. personer med en grunduddannelse.

c) Inkl. personer med en erhvervsfaglig eller gymnasial uddannelse.

Anm.: Kun personer i alderen 55 år er medtaget. Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalinger. Tjenestemænd og værdien af tjenestemandspensioner er ikke medregnet. Værdien af andelsboliger er ikke medregnet. Formuerne er knyttet til den formelle indehaver. For par kan det medføre, at den ene partner indgår med en stor formue, mens den anden indgår med en lille formue.

Kilde: Oplysninger fra SFI.

Mange lavtuddannede har ubetydelig formue

42 pct. af de ufaglærte og 24 pct. af de faglærte har formuer på mindre end 250.000 kr. Mange i denne gruppe har ikke en arbejdsmarkedspensionsordning eller er først i en sen alder begyndt at indbetale til en arbejdsmarkedspensionsordning. Omvendt har 21 pct. af de ufaglærte og 38 pct. af de faglærte formuer på mere end 1 mio. kr.

Betydelige formuer blandt de mellemlang og højtuddannede

De fleste 55-årige med en videregående uddannelse har en betydelig formue. 50 pct. af personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse har en formue på mere end 1 mio. kr. og 71 pct. af personer med en lang videregående uddannelse har en formue på mere end 1 mio. kr. Størstedelen af personer med en længerevarende videre-

gående uddannelse har både pensionsformue og egen bolig. Stigende aktiekurser og boligpriser har bidraget til, at deres formuer er vokset.

**Formue
akkumuleres med
alderen**

De ældre erhvervsaktive har større formuer end de yngre, jf. tabel II.7. Dette afspejler primært, at formue akkumuleres med alderen. Således havde 63 pct. af de 35-årige en formue på mindre end 250.000 kr. Det tilsvarende tal for de 55-årige er 28 pct.

**Pensioner er en
dominerende
formueform**

Opsparing på bundne pensionsordninger er en dominerende opsparingsform. Det afspejler sig også i de akkumulerede formuer, jf. tabel II.8. Tabellen viser fordelingen af formuer blandt de 55-årige opgjort på forskellige formueformer. De opsparede formuer er især placeret i pensionsordninger. 36 pct. af de 55-årige har en pensionsformue på mere end 500.000 kr. eksklusive skat. 26 pct. af de 55-årige har en boligformue på mere end 500.000 kr., mens 33 pct. havde en likvid formue på mere end 500.000 kr. Det fremgår, at 56 pct. har en boligformue på mindre end 100.000 kr. Dette skal ses i sammenhæng med, at 42 pct. af de 55-årige er lejere. Blandt disse bor 39 pct. sammen med en boligejer. En del af disse er reelle boligejere, hvor boligen blot er registreret i ægtefællens navn.

*Tabel II.7 Fordeling af samlede formuer (efter skat) for aldersgrupper i 2005.
I 1.000 kr.*

	<100	100-250	250-500	500-1.000	1.000-2.000	>2.000	
	----- Pct. -----						
35-årige	46,2	17,2	16,7	13,6	5,0	1,2	100
45-årige	27,2	13,7	18,0	20,5	14,3	6,2	100
55-årige	17,6	10,0	15,0	20,4	21,8	15,2	100

Anm.: Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsformuerne. Tjenestemænd og værdien af tjenestemandspensioner er ikke medregnet. Værdien af andelsboliger er ikke medregnet. Formuerne er knyttet til den formelle indehaver. For par kan det medføre, at den ene partner indgår med en stor formue, mens den anden indgår med en lille formue.

Kilde: Oplysninger fra SFI.

Tabel II.8 Fordeling af formuer for 55-årige opdelt på formueform i 2005.
I 1.000 kr.

	<100	100-250	250-500	500-1000	1000-2000	>2000
	----- Pct. -----					
Samlet pension	13,8	18,2	31,8	21,0	10,9	4,3
Friværddi i bolig	56,2	6,7	10,6	14,2	8,6	3,7
Likvide aktiver Og anden formue	45,1	9,7	12,0	15,8	11,6	5,9
Samlet formue	17,6	10,0	15,0	20,4	21,8	15,2

Anm.: Kun personer i alderen 55 år er medtaget. Der er fratrukket 40 pct. skat af pensionsindbetalinger. Tjenestemænd og værdien af tjenestemandspensioner er ikke medregnet. Værdien af andelsboliger er ikke medregnet. Formuerne er knyttet til den formelle indehaver. For par kan det medføre, at den ene partner indgår med en stor formue, mens den anden indgår med en lille formue.

Kilde: Oplysninger fra SFI.

Opsamling: Pensionsformuer og opsparing i dag og i fremtiden

Mange ældre i dag har ikke pensionsformue

Blandt de ældre erhvervsaktive er der store grupper, som ikke har en pensionsformue eller anden formue. Disse kommer til at leve af folkepension, ældrecheck, boligydelse og andre offentlige tilskud, når de trækker sig tilbage.

Men mange flere af de erhvervsaktive i dag sparer op ...

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne gennem 1990'erne har imidlertid betydet, at de fleste erhvervsaktive sparer betydelige beløb op til pension. Når systemet er fuldt modnet, vil det medføre, at de fleste af fremtidens ældre erhvervsaktive har opsparet betydelige pensionsformuer.³ De fleste af fremtidens ældre vil derfor i meget mindre omfang være afhængige af offentlige overførsler.

3) Systemet er modnet, når de grupper, der er omfattet af arbejdsmarkedspensionsordninger i dag, har sparet op igennem et langt arbejdsliv.

... undtagelserne er ledige, kontant-hjælpsmodtagere og nogle selvstændige	Der er dog i dag nogle grupper, der ikke sparer op hverken i pensionsordninger eller frie aktiver. Det er især ledige, kontanthjælpsmodtagere, personer uden for arbejdsstyrken og nogle grupper af selvstændige. Disse vil i høj grad være afhængige af folkepension og andre offentlige overførselsindkomster, når de trækker sig tilbage.
Opsparing i private pensioner uændret	Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne siden 1990 har tilsyneladende ikke betydet en nævneværdig reduktion i andelen der foretager anden opsparing. Dette gælder også for opsparing i private pensionsordninger, der er nogenlunde uændret.
Ratepension er blevet mere udbredt	I 1990'erne blev de fleste arbejdsmarkedspensioner placeret i livrenter. Siden er omfanget af ratepensioner steget kraftigt, således at ratepension i 2005 udgjorde omtrent en tredjedel af alle indbetalinger til arbejdsmarkedspension.

II.3 Empiriske analyser af pensionsopsparingen

Flere faktorer inddrages i analyserne	Afsnit II.2 dokumenterede udviklingen i den private opsparing og opdeltede pensionsopsparingen på forskellige uddannelses- og alderskategorier samt status på arbejdsmarkedet. Dette afsnit analyserer danskernes individuelle opsparing til pension med fokus på omfanget af opsparing og fordelingen af opsparingen blandt forskellige befolkningsgrupper, når der tages højde for flere individuelle faktorer, som kan påvirke opsparingen.
Hvilke faktorer påvirker opsparingen?	Første del af analysen fokuserer på, hvilke karakteristika der påvirker sandsynligheden for at spare op til pension. Udviklingen i disse karakteristika undersøges ved at gennemføre separate analyser af en periode før, under og efter indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne. Derefter undersøges hvilke faktorer, der påvirker sandsynligheden for at en person sparer en given del af sin løn op til pension i dag. Det er væsentligt at kende fordelingen af opsparingen for at kunne vurdere indkomsterne for fremtidens pensionister og samtidig vurdere eventuelle problemer i pensionsdækningen.

Fortrænger arbejdsmarkedspensionerne anden opsparing?	Anden del af afsnittet ser på, hvordan den bundne arbejdsmarkedspensionsopsparing påvirker opsparingen i andre aktiver. I den forbindelse er det centralt, om højere indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner fortrænger opsparing i andre aktiver, eller om de fører til en højere samlet opsparing.
Udviklingen i centrale faktorer for opsparingen	Først ses på udviklingen i, hvordan forskellige karakteristika har påvirket sandsynligheden for, at en person indbetaler til pension et givet år. Dette gøres ved at bruge en statistisk analyse, som forklarer sandsynligheden for at indbetale til en pensionsordning et givet år, ud fra en række faktorer.
Analysen dækker årene 1988, 1995 og 2005	Analyserne udføres for årene 1988, 1995 og 2005. De tre år dækker perioden inden arbejdsmarkedspensionerne blev indført, umiddelbart efter indførelsen og frem til i dag. Kun personer på arbejdsmarkedet indgår.
Referencepersonen er en faglært mand	Analysen viser mer-sandsynligheden for, at en person indbetaler til en pensionsordning i hvert af de tre år sammenlignet med en gennemsnitsperson, jf. tabel II.9. Referencepersonen er en faglært mandlig lønmodtager i fremstillings erhvervet i en virksomhed med mere end ti ansatte og med en lønindkomst inklusive indbetalinger til arbejdsmarkedspension i intervallet 250.000 kr. til 400.000 kr. (2005-niveau). Referencepersonen er boligejer.
Stor stigning i sandsynlighed for at indbetale til pension	Gennemsnitspersonens sandsynlighed for at have indbetalt til en pensionsopsparing i løbet af året er vokset fra godt 60 pct. i 1988 til knap 90 pct. i 2005. Derfor skal man være forsigtig med at sammenligne koefficienternes størrelse på tværs af de tre år.

Tabel II.9 Sandsynligheden for at indbetale til pensionsordninger

	1988	1995	2005
	----- Pct. -----		
Sandsynligheden for en gennemsnitsperson	62,8	81,3	89,1
Indkomst inkl. pensionsbidrag:			
0-250.000 kr.	-23,5	-5,8	-9,1
400.000-600.000 kr.	13,8	6,3	2,2
> 600.000 kr.	21,0	9,5	3,0
Deltidsansatte	-8,2	-9,0	-16,7
Uddannelse: Ufaglært	-10,5	-3,4	-2,9
KVU / MVU	13,1	-5,5	-1,1
LVU	11,3	2,4	-1,1
Alder:			
35-39-årige	3,9	1,6	0,8
40-44-årige	7,6	1,3	1,1
45-49-årige	11,6	2,6	1,7
50-54-årige	15,2	5,0	2,3
Branche:			
Landbrug	5,4	-9,5	-4,3
Bygge og anlæg	-0,3	1,6	0,1
Handel, hotel og restauration	5,3	-12,3	-6,9
Transportvirksomhed	17,8	-25,5	-4,6
Finansiering og forretningsservice	15,5	-11,9	-7,2
Off. og personlige tjenesteydelser	22,8	-19,0	-2,1
Renovation, foreninger og forlystelser	9,5	-16,8	-6,6
Lønmodtager i lille virksomhed (<10 ansatte)	-6,9	-8,3	-10,5
Selvstændige	-11,5	-18,8	-24,6
Kvinde	5,3	4,5	2,3
Lejer	-10,9	-6,1	-3,9

Anm.: Tabellen viser mer-sandsynligheden for at indbetale til en pensionsordning relativt til gennemsnitspersonen. Omfatter kun personer på arbejdsmarkedet mellem 30 og 55 år. Referencepersonen er en fuldtidsansat faglært mand mellem 30 og 34 år, lønmodtager i fremstillingserhvervet i en virksomhed med mere end ti ansatte, en indkomst mellem 250.000 og 400.000 kr. (2005-niveau) og boligejer. Kun koefficienter for udvalgte variable er præsenteret. Alle koefficienter er signifikant forskellige fra nul på 5 pct. niveau. Sandsynlighederne er estimeret ved en probit model.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Indkomst vigtig for pensionsindbetalinger	Forskelle i lønindkomsten påvirker sandsynligheden for at indbetale til pension i alle årene. Forskellene er dog mindre blandt de højere indkomstgrupper, mens der er en betydelig mindre sandsynlighed for pensionsindbetalinger for personer med en indkomst lavere end 250.000 kr. Den laveste indkomstgruppe er blevet bedre dækket – målt på sandsynligheden for positive pensionsindbetalinger – over årene, men er i 2005 ikke nået op på et niveau svarende til de øvrige indkomstgrupper.
Deltidsansatte mindre tilbøjelige til at have pensionsordning	Den samme tendens findes for de deltidsansatte. Personer på deltid har omkring 17 pct. lavere sandsynlighed for at indbetale til en pensionsordning sammenlignet med gennemsnitspersonen. Samlet set havde deltidsansatte i 2005 en højere sandsynlighed for at indbetale til pension sammenlignet med 1988, men forskellen i pct.point til de fuldtidsansatte er forøget. Dette understreger det problematiske ved at sammenligne koefficienternes størrelse på tværs af de tre år.
Alder har kun lille betydning ...	Der er meget lille forskel i sandsynlighederne på tværs af de forskellige aldersgrupper. Sandsynligheden er dog voksende med alderen, hvilket blandt andet skyldes, at ældre personer er tættere på pensionsalderen, og de derfor har større fokus på pensionsopsparingen. Samtidig kan den skattegevinst, der måtte eksistere på grund af forskellen på det opnåede skattefradrag ved indbetaling og beskatning ved udbetaling, hentes efter en kortere årrække for ældre end yngre personer, jf. afsnit II.2 og II.5. Siden 1988 er forskellene mellem aldersgrupperne blevet stadigt mindre. Årsagen er formentlig, at mange unge, som tidligere ikke indbetalte til pension, i dag er opfattet af en arbejdsmarkedspension.
... ligesom uddannelse	Faglærte er den uddannelsesgruppe med størst tilbøjelighed til at spare op til pension i 2005, men der er kun små forskelle på de forskellige uddannelsesgrupper. Arbejdsmarkedspensionernes udbredelse til det faglærte område i perioden efter 1993 til i dag fremgår af ændringen i mer-sandsynlighederne for personer med korte, mellemlange og videregående uddannelser. Hvor personer med disse uddannelser havde betydelige mer-sandsynligheder i forhold til faglærte i 1988, var der i 2005 stort set ingen forskel.

Lønmodtagere i små virksomheder betaler i mindre grad til pension	Lønmodtagere ansat i små virksomheder har en mindre tilbøjelighed til at indbetale til en pensionsopsparing. I 2005 var forskellen i sandsynligheden for at indbetale til en pensionsordning mellem en person, der arbejder i en stor virksomhed, og en tilsvarende person ansat i en virksomhed med mindre end ti medarbejdere på omkring 11 pct.point Tallet afspejler, at små virksomheder er mindre tilbøjelige til at have overenskomster – og dermed arbejdsmarkedspensionsordninger – sammenlignet med større virksomheder.
Selvstændige indbetaler i langt mindre grad	Selvstændige havde i 2005 næsten 25 pct.point mindre sandsynlighed for at indbetale til pension sammenlignet med lønmodtagere i større virksomheder. Analysen tyder på, at flere selvstændige indbetaler til pension i dag, end det var tilfældet i 1988, men deres indbetalingstilbøjelighed ligger et godt stykke under lønmodtageres.
Kvinder indbetaler mere og lejere mindre	Kvinder har en større pensionsindbetalingstilbøjelighed end mænd. Personer, som bor til leje, har en mindre sandsynlighed for at indbetale til en pensionsordning end ejere. Det kan virke påfaldende, idet boligejere har en formue i deres bolig, men det kan afspejle både forskelle inden for indkomstgrupperne og forskelle i levestil. Endvidere har boligejere med friværdis adgang til realkreditlån, som kan anvendes til lånefinansierede indbetalinger.
Forskellen mellem brancher er blevet mindre	Hvor der i 1988 og 1995 var forholdsvis store forskelle i indbetalingssandsynlighederne mellem brancherne, gælder dette i langt mindre grad i 2005. Udviklingen viser, at ansatte i fremstillingserhvervene i gennemsnit havde mindre tilbøjelighed til at indbetale til en pensionsordning før indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne. Med starten af arbejdsmarkedspensionerne blev ansatte i fremstillingserhvervene forholdsvis bedre dækket end gennemsnittet i de øvrige erhverv. De seneste ti år er forskellene blevet mindre.
Sandsynligheden for en vis pensionsopsparing	Det er individuelt, hvilket pensionsindbetalingsniveau der er optimalt for den enkelte. Det afhænger blandt andet af individuelle præferencer og forventningen til den fremtidige lønudvikling. Nedenfor analyseres i tre forskellige beregninger sandsynligheden for, at en person indbetaler mere til

en pensionsordning end en given beløbsgrænse i 2005. Indbetalingerne er målt i efter skat kr. ved at fratække 40 pct. skat, jf. afsnit II.2. I det første scenarium betragtes faktorer, som påvirker sandsynligheden for, at en person indbetaler over 4 pct. af sin bruttoløn inklusive pensionsbidrag om året. Dernæst ses på sandsynligheden for årligt at indbetale over 8 pct. af bruttolønnen. I det tredje scenarium ses på en absolut grænse for indbetalinger til pensionsordninger, hvor skæringspunktet er årlige indbetalinger på 40.000 kr. efter skat.

**Lav løn og
deltidsarbejde
betyder lavere
pensionsformue**

Deltidsansatte og personer i lavtlønnede jobs har en lavere sandsynlighed end øvrige grupper på arbejdsmarkedet for at indbetale et beløb, som overstiger 4 pct. af bruttolønnen, på en pensionsordning, jf. tabel II.10. Disse to grupper af beskæftigede har ofte ikke aftaler om arbejdsmarkedspensionsordninger, og de kompenserer øjensynligt ikke herfor ved at indbetale på private pensionsordninger. De to grupper har også lavere sandsynlighed end gennemsnitspersonen for at indbetale over 8 pct. henholdsvis 40.000 kr. på en pensionsordning.

**Højindkomst-
grupper sparer
mere op til pension**

Personer med indkomster over 600.000 kr. har en stor mer-sandsynlighed for at indbetale minimum 40.000 kr. på en pensionsopsparing. For denne gruppe vil den bundne arbejdsmarkedspension ofte være større end 40.000 kr., idet det svarer til en bruttoindbetalingsprocent på under 12 pct. Mer-sandsynligheden i forhold til personer med et lønniveau på 250.000 kr. til 400.000 kr. skyldes derfor, at 40.000 kr. udgør en mindre andel af de højtlønnedes bruttoløn, og at højtlønnede har en mer-sandsynlighed for at spare mere end 8 pct. af deres bruttoløn op i pensionsordninger.

Tabel II.10 Sandsynligheden for at indbetale til pensionsordninger i 2005

	>4 pct.	>8 pct.	>40.000 kr.
	----- Pct. -----		
Sandsynligheden for en gennemsnitsperson	74,0	21,0	9,7
Indkomst inkl. pensionsbidrag:			
0-250.000 kr.	-16,8	-1,4	-2,9
400.000-600.000 kr.	2,6	6,6	14,3
>600.000 kr.	1,4	6,9	53,3
Deltidsansatte:	-28,5	-5,7	-1,0
Uddannelse: Ufaglært	-3,8	-2,5	-0,5
KVU / MVU	1,5	7,7	2,0
LVU	4,3	16,6	7,7
Alder:			
35-39-årige	3,1	4,2	2,7
40-44-årige	4,4	7,7	4,9
45-49-årige	5,9	11,6	7,6
50-54-årige	7,4	17,3	11,3
Branche:			
Landbrug	-10,6	7,8	2,7
Bygge og anlæg	0,7	3,6	0,8
Handel, hotel og restauration	-15,5	1,7	0,6
Transportvirksomhed	-17,1	2,8	1,1
Finansiering og forretningsservice	-14,7	12,1	2,4
Off. og personlige tjenesteydelser	-3,0	4,4	-0,8
Renovation, foreninger og forlystelser	-12,4	4,7	0,0
Lønmodtager i lille virksomhed (<10 ansatte)	-18,3	-2,4	-0,6
Selvstændige	-33,6	7,0	5,0
Kvinde	4,6	-0,8	-0,8
Lejer	-6,2	-6,0	-1,8

Anm.: Tabellen viser mer-sandsynligheden for at indbetale til en pensionsordning relativt til gennemsnitspersonen. Omfatter kun personer på arbejdsmarkedet mellem 30 og 55 år. Referencepersonen er en fuldtidsansat faglært mand mellem 30 og 34 år, lønmodtager i fremstillingserhvervet i en virksomhed med mere end ti ansatte, en indkomst mellem 250.000 kr. og 400.000 kr. (2005-niveau) og boligejer. Kun koefficienter for udvalgte variable er præsenteret. Alle koefficienter er signifikant forskellige fra nul på 5 pct. niveau. Sandsynlighederne er estimeret ved en probit model.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ansatte i små virksomheder er mindre tilbøjelige til at have pensionsordning

At være lønmodtager i en lille virksomhed med mindre end ti ansatte har en negativ indflydelse på sandsynligheden for at indbetale et større beløb på en pensionsordning. En lønmodtager har ca. 18 pct.point mindre sandsynlighed for at indbetale over 4 pct. mere af sin bruttoløn på en pensionsopsparing sammenlignet med en lønmodtager, som er beskæftiget i en virksomhed med mere end ti ansatte. De har ligeledes en mindre tilbøjelighed til at indbetale over 8 pct. af lønnen eller over 40.000 kr. Forklaringen er, som nævnt ovenfor, at mindre virksomheder er mindre tilbøjelige til at være overenskomstdækkede.

Ufaglærte indbetaler omtrent det samme som faglærte ...

Analysen viser, at ufaglærte generelt er lidt mindre tilbøjelige til at indbetale til pensionsordninger, men forskellen er lille. En ufaglært person ansat i fremstillingsindustrien med en løn mellem 250.000 kr. og 400.000 kr., svarende til lønnen for en faglært referenceperson, har stort set den samme sandsynlighed for at indbetale mere end 4 pct. af sin bruttoløn på en pensionsopsparing. Forskellen er ca. 4 pct.point. Ved grænsen på 8 pct. af lønnen er forskellen 2,5 pct.point.

... men mindre end personer med lang uddannelse

Personer med en længerevarende videregående uddannelse har en større tendens til at indbetale mere af deres løn på en pensionsordning end de øvrige uddannelsesgrupper. Det gælder specielt sandsynlighederne for at indbetale mere end 8 pct. af bruttolønnen eller 40.000 kr. årligt på en pensionsopsparing. Det skyldes bl.a., at faglærte ikke, selv når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt indfasede, kommer op på at betale over 8 pct. (i efter skat kr.) af lønnen til pension.

Ældre sparer mere op til pension

Hvor der ikke var de store aldersmæssige forskelle i sandsynligheden for at have en pensionsordning, er der markante forskelle i sandsynligheden for at spare større beløb op på pensionsopsparinger. Således tyder analysen på, at en 50-54-årig person med gennemsnitspersonens øvrige karakteristika har væsentligt større sandsynlighed for at spare mere end 40.000 kr. op til pension sammenlignet med en 30-34-årig. Det samme tilfældet for sandsynligheden for at spare mere end 8 pct. af lønnen op.

Selvstændige er forskellige Selvstændige fordeler sig i to grupper. Den ene gruppe sparer meget begrænset op på pensionsordninger, og denne har en markant mindre sandsynlighed for at indbetale en mindre del af deres indkomst på en pensionsordning. Den anden gruppe sparer forholdsvis meget op i pensionsordninger karakteriseret ved en stor mer-sandsynlighed for at spare over 8 pct. eller over 40.000 kr. op på pensionsordninger.

Store forskelle imellem erhvervene Der er forholdsvis store forskelle mellem de enkelte erhverv. Sandsynligheden for, at en person, der arbejder inden for transporterhvervet, betaler et pensionsbidrag, der er større end 4 pct. af bruttolønnen, er omtrent 17 pct. mindre i forhold til fremstillingserhvervet (referencebranchen) og bygge- og anlægserhvervene. Det er formentligt på grund af forskelle i udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner. Analysen afslører endvidere, at kvinder er mere tilbøjelige end mænd til at spare over 4 pct. af deres løn op til pension. For større pensionsindbetalinger er der dog stort set ingen forskel.

Opsummering

Forskelle i pensionsopsparingstilbøjelighed er blevet mindre ... Forskellene i pensionsopsparingstilbøjelighederne er generelt blevet mindre siden 1988. Det gælder på tværs af indkomst- og aldersgrupper samt uddannelseskategorier. Endvidere er forskellen mellem brancher blevet indsnævret.

... men der er stadig forskelle Deltidsansatte, selvstændige og personer ansat i små virksomheder har dog stadig markant mindre sandsynligheder for at spare op til pension. Det samme gælder lavtlønnede. Det samme mønster tegner sig, når man ser på sandsynligheden for at have en pensionsopsparing større end et vist niveau. Ældre personer har meget større sandsynlighed for at indbetale en stor del af deres løn på en pensionsordning. Det samme gælder gruppen med høje indkomster, i særdeleshed personer med indkomster over 600.000 kr. Selvstændige betaler lidt eller intet på pensionsordninger. Samtidig er en mindre gruppe af selvstændige mere tilbøjelige til at indbetale større beløb på pensionsordninger end gennemsnitspersonen på arbejdsmarkedet.

Hvor meget øger arbejdsmarkedspensionerne den samlede opsparing?

Fremtidige pensionister har store pensionsopsparinger	Fremtidens pensionister vil have indbetalt på deres pensionsopsparing i en stadig længere periode af deres arbejdsliv med pensionsindbetalinger i overensstemmelse med indbetalingsprocenterne i de færdigt udbyggede arbejdsmarkedspensioner. Fremtidens pensionister vil derfor i stadig større grad have store formuer placeret i pensionsopsparinger.
Velfærdsaftalen giver større formuer	Effekten forstærkes af velfærdsaftalen fra 2006, idet andelen af levetiden, som tilbringes på arbejdsmarkedet, forøges. Konsekvensen er, at opsparingstiden for pensionerne alt andet lige forlænges, og udbetalingstiden holdes konstant.
Det forøger dækningsgraderne markant ...	Det peger i retning af, at fremtidens pensionister vil være rigere og i gennemsnit have højere dækningsgrader end personer, der går på pension i dag.
... men ikke hvis andre formueaktiver reduceres tilsvarende	Det er imidlertid vigtigt at analysere, hvordan den øvrige formue udvikler sig i takt med, at arbejdsmarkedspensionssystemet udbygges. Det centrale punkt er, at fremtidens pensionister kun vil være relativt rigere, hvis de ikke reducerer opsparingen i andre aktiver eller stifter gæld svarende til deres pensionsopsparing.
Svært at bestemme fortrængningseffekten	Arbejdsmarkedspensionernes udbygning er sket over en relativ kort årrække i forhold til længden på et almindeligt arbejdsliv. Alene af den grund er det en vanskelig øvelse at bestemme, hvor stor en andel pensionsformuen fortrænger af den øvrige formue – <i>fortrængningseffekten</i> .
Økonomisk teori – livsløbsmodellen – kan understøtte analysen af fortrængningseffekten	Udgangspunktet for analysen er den såkaldte livsløbsmodel. Den kan bruges som teoretisk ramme og byggesten for den empiriske analyse. Derved er det muligt at få et skøn for den gennemsnitlige fortrængningseffekt ved at udnytte, at personer på forskellige overenskomster på samme tid har indbetalt forskellige andele af deres løn til arbejdsmarkedspensionsordninger. Det giver variation i pensionsindbetalingerne mellem personer, som ellers er identiske, hvilket kan udnyttes i en analyse til at se, om opsparingen i andre

aktiver varierer systematisk som en funktion af pensionsindbetalingerne.

Ujævn fordeling af indkomst over livet ...

Livsløbsmodellen tager udgangspunkt i det forhold, at en persons indkomst ofte er anderledes fordelt over livsforløbet end den ønskede fordeling af forbruget. Det gælder særligt fordelingen af indkomst mellem den erhvervsaktive alder og pensionsalderen.

... men ønske om jævn fordeling af forbruget

Grundstenen i livsløbsmodeller er en antagelse om, at forbrugerne ønsker en jævn forbrugsudvikling over livet, fordi det antages, at en persons værdi af ekstra forbrug falder, når forbruget vokser. Personen foretrækker derfor en jævn forbrugsudvikling i forhold til en situation, hvor man sparer hele sin indkomst op i en periode for derefter at forbruge hele formuen inden for et kort tidsrum.

Individuel forbrugsudvikling afhænger af mange faktorer

I den mest simple livsløbsmodel antages det, at en person ønsker et konstant forbrug over hele livet. Man kan forestille sig, at personen hvert år vurderer alle fremtidige lønindtægter og indkomstoverførsler samt den resterende levetid og derefter indretter sit forbrug, således at forbruget kan holdes konstant resten af livet. Hvorvidt en person i realiteten ønsker et konstant, voksende eller faldende forbrug over livet vil afhænge af mange faktorer, heriblandt personens afvejning mellem nutidigt og fremtidigt forbrug.

Arbejdsmarkeds-pensioner bør påvirke opsparingen med det samme

Ønsket om en jævn forbrugsudvikling har en implikation, som er central for analysen af fortrængningseffekten. Introduktionen og den videre udbygning af arbejdsmarkeds-pensionerne bør påvirke opsparingsadfærden med det samme. Det skyldes, at en person der har mulighed for det, kan flytte opsparing i andre aktiver til forbrug og derved have uændret forbrug i forhold til en situation uden indbetalinger til arbejdsmarkeds-pension.

Formue, fremtidig indkomst og alder centrale

Livsløbsmodellens begrebsapparat indikerer, at i en analyse af forskelle i individers opsparing er det især vigtigt at tage højde for personernes formue og forventede fremtidige indkomst. Betydningen for opsparingen af ændringer i disse to centrale størrelser afhænger endvidere af personens alder. En given ændring i formuen, for eksempel i form af en arv,

vil have en mindre effekt på opsparingen for en yngre person, som har mange år til at forbruge formuen, end for en ældre person med relativt få år tilbage at leve i.

Skøn for fremtidig indkomst

En persons forventede fremtidige lønindkomst kan kun beregnes med betydelig usikkerhed. Det er muligt at give et skøn over livstidsindkomsten ved at sammenligne personen med personer med samme uddannelse, som har været længere på arbejdsmarkedet, jf. Det Økonomiske Råd (2006). I analysen fremkommer den forventede fremtidige lønindkomst for en person med en given alder ved at se på vedkommendes nyere indkomsthistorie kombineret med den forventede indkomstbane for en person med samme uddannelse, jf. boks II.1. Den tilbagediskonterede værdi af den fremtidige lønindkomst for en given person ændres således hvert år i takt med, at personen bliver ældre.

Nettoformuen central

Det er vigtigt, at individernes nettoformue indgår i analysen, fordi omlægninger af formuen fra et aktiv til et andet ikke påvirker den samlede opsparingsrate for personen. Nettoformuen består af beholdningen af værdipapirer, bankindestående og ejendomsformue fratrukket eventuel gæld. Det kan være bankgæld, prioritetsgæld i bolig eller anden gæld. Derudover indgår værdien af personens pensionsdepot i nettoformuen.

Unoterede aktier og anparter mangler

Der foreligger ikke data for værdien af noterede aktier og anparter i anpartsselskaber, hvorfor disse ikke indgår i nettoformuen, jf. afsnit II.2. Det betyder, at ejere af noterede anparter vil være registeret som lønmodtagere i anpartsselskabet og derfor indgår i analysen. Det er et problem, da det må formodes, at størstedelen af deres formue ikke fremgår af datamaterialet. Værdien af selvstændiges virksomheder indgår heller ikke i deres formue.

Boligformuen er meget forsigtigt vurderet

I nettoformuen indgår den offentlige ejendomsvurdering som værdien af ejerboliger. Det giver problemer, fordi ejendomsvurderingerne følger kontantpriserne med en vis forsinkelse. I den analyserede periode fra 1998 til 2005 er ejendomspriserne steget relativt meget, hvilket betyder, at ejendomsvurderingen i et givet år kan være mærkbart under den værdi, huset ville indbringe ved et salg.

Data

Analysen dækker perioden 1998 til 2004 og bygger på registerdata på individniveau. I datamaterialet indgår oplysninger om pensionsindbetalinger til arbejdsmarkedspensionsordninger og private ordninger. Derudover er der data for formueudviklingen i den samlede nettoformue fordelt på forskellige aktiver, herunder boligformuen. Boligformuen er opgjort ved ejendomsvurderingen for det givne år. Det giver problemer i forbindelse med den relativt kraftige prisudvikling på ejerboliger i perioden, idet ejendomsvurderingen følger kontantpriserne med en vis forsinkelse.

Ændringer i ejendomsvurderingen er derfor en dårlig indikator for boligformueudviklingen. Boligformuen er en central del af den samlede formue for mange boligejere, hvorfor det er uheldigt at udelade den fra analysen. Analysen af boligejere begrænses i stedet til personer med positiv boligformue i 1997, som ikke flytter i løbet af analyseperioden. Der kontrolleres for boligformuens udvikling ved at antage, at alle boliger inden for den tidligere amtsopdeling har den samme årlige prisudvikling. Det reducerer populationen til analysen, men mindsker risikoen for, at resultaterne er påvirkede af, at boligformuen kun er mangelfuldt registreret.

Der foreligger kun data for pensionsformuerne på individniveau ultimo 2003. De er baseret på frivillige indberetninger fra banker, forsikringsselskaber og pensionskasser. Tallene er justeret for manglende indberetninger ud fra individernes indbetalingshistorie og fordelt pensionskassernes ufordelte reserver på medlemmerne. Pensionsformuen for de øvrige år er opgjort ved at justere depoterne for 2003 med indbetalingerne i perioden mellem det givne år og 2003.

Pensionsindbetalinger og -formuer beskattes ved udbetaling, hvorfor de er oplyst i før skat kr. Den øvrige formue er med få undtagelser (jf. afsnit II.2) opgjort i efter skat kr. Det er derfor nødvendigt at beregne en skattekorrektion af pensionsindbetalingerne og -formuen for at kunne sammenligne de to formuebegreber. Der er i analysen antaget en skat på 40 pct., når pensionerne udbetales. Det svarer omtrent til, at der betales bundskat af udbetalingerne.

Nutidsværdien af den forventede fremtidige indkomst skønnes ved først at estimere en lønligning, hvor lønindkomsten for en person i perioden 1997 til 2004 forklares med en individspecifik effekt og et tredjegrads polynomium i alder. Ud fra modellens koefficienter og den individuelle effekt forudsiges en persons lønindkomst for alle alderstrin frem til det 65. år. Nutidsværdien af den forventede frem-

tidige indkomst findes ved at tilbagediskontere rækken af forudsagte lønindkomster fra personens alder til det 65. år. Metoden ser bort fra værdien af overførsler i pensionsalderen. Metoden giver livsindkomster svarende til dem, der er præsenteret i Det Økonomiske Råd (2006).

Regressionsanalyse

Regressionsmodellen bygger på livsløbsmodellen. Personerne antages at spare op (eller ned) på baggrund af deres nuværende formue og forventede fremtidige indkomst, jf. f.eks. Alessie, Kapteyn og Kleijn (1997), Gale (1998) og Attanasio og Rohwedder (2003).

Analysen er gennemført separat for lejere og ejere i aldersgruppen 30 til 55 år. For hver af de to grupper estimeres en ligning, som indeholder en individspecifik effekt,

$$s_{i,t} = \alpha_1^A + \alpha_2^A a_{i,t-1}^{AF} + \alpha_3^A a_{i,t-1}^{PF} + \alpha_4^A NVy_{i,t-1} + \alpha_5 s_{i,t}^{AP} + \beta X_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Variablene er som følger:

$s_{i,t}$ er bruttoopsparingsraten defineret ved formueændringen i anden formue end pensionsformuen tillagt efter skat værdien af pensionsindbetalinger på private pensionsordninger og divideret med bruttoindkomsten.

$a_{i,t-1}^{AF}$, $a_{i,t-1}^{PF}$ og $NVy_{i,t-1}$ er henholdsvis anden formue, pensionsformue og den forventede tilbagediskonterede værdi af fremtidige lønindkomster. Alle er målt ultimo den foregående periode og divideret med bruttoindkomsten.

$X_{i,t}$ indeholder en række andre kontrolvariable herunder eventuelle børns fordeling på alder, bruttoindkomsten og den kvadrede bruttoindkomst.

$s_{i,t}^{AP}$ er bruttoopsparingsraten i bundne arbejdsmarkedspensionsordninger, hvor arbejdsmarkedspensionsindbetalingerne er målt i efter skat kr.

α_5 er den centrale koefficient i forhold til analysen af fortrængningseffekten. Den angiver, hvor meget en person sparer mindre op i andre aktiver, for hver gang vedkommende indbetaler en ekstra krone på en arbejdsmarkedspension. I hovedteksten er koefficienten angivet som en positiv fortrængningseffekt.

**Ejendoms-
vurderingerne er
et dårligt mål**

I en periode hvor boligpriserne ændrer sig meget, som det har været tilfældet i analyseperioden, er den årlige ændring i den offentlige ejendomsvurdering ikke informativ om den reelle formues udvikling i et givet år. Ligeledes vil investeringer, som forhøjer boligens værdi, først optræde med forsinkelse (hvis overhovedet) i ejendomsvurderingen. Derfor vil porteføljeomlægninger i boligen – for eksempel en investering i en tilbygning, som finansieres ved låntagning – blot give støj i data, idet låntagningen bogføres som nedsparing i det år, hvor lånet optages, mens boligformuen først opjusteres på et senere tidspunkt.

**Nødvendigt at gøre
antagelser omkring
boligformuen ...**

For at undgå at analysens resultater påvirkes af ændringer i ejendomsvurderingerne, som ikke har relation til hverken boliginvesteringer eller boligens værdi tages udgangspunkt i ejendomsvurderingen for 1997, hvilket er året før starten på analyseperioden. I analysen kontrolleres for boligformuens størrelse i årene fra 1998 til 2004 ved at antage, at den årlige prisudvikling er ens for alle boliger, som ligger inden for samme amtskommuner. Derved inkluderes ejendomsværdien i analysen samtidig med, at der tages højde for at prisudviklingen og dermed udviklingen i kontantpriserne har været væsentligt forskellig på tværs af amtskommuner.

**... og se bort fra
boliginvesteringer**

En konsekvens af ovenstående er, at det er nødvendigt at se bort fra boliginvesteringer og afskrivninger. For personer, som har investeret i væsentlige forbedringer af deres bolig, vil opsparingen derfor være undervurderet. Den løbende opsparing, som foregår ved afbetaling af realkreditlån og boliglån, påvirkes ikke, idet lån indgår i nettoformuebegrebet. Selvom opsparingen undervurderes for boligejere, er det ikke nødvendigvis et problem for fortrængningsanalysen, idet formålet er at se på forskelle i niveauet for opsparing mellem personer med høje og lave indbetalingsprocenter til arbejdsmarkedspensioner. Niveauet for opsparingen er ikke i sig selv vigtigt i denne sammenhæng.

**Uklart om
fortrængnings-
effekten påvirkes**

Behandlingen af boligformuen kan påvirke beregningen af fortrængningseffekten, hvis personer med relativt høje indbetalingsprocenter til arbejdsmarkedspensionsordninger er mere eller mindre tilbøjelige til at investere i egen bolig end personer med lavere indbetalingsprocenter. Hvis tilbø-

jeligheden til at investere i egen bolig er stigende med indbetalinger til arbejdsmarkedspension, dvs. de to størrelser er positivt korreleret, da vil fortrængningseffekten bliver overvurderet, fordi en del af den fundne fortrængning blot er investering i egen bolig. Det modsatte vil være tilfældet, hvis personer med store indbetalingsprocenter er mindre tilbøjelige til at investere i egen bolig.

Analysen opdeles i lejere og ejere

På grund af opgørelsen af boligformuen udføres analysen af fortrængningseffekten separat for lejere og ejere. Opdelingen giver mulighed for at beregne separate fortrængningseffekter for de to grupper af befolkningen.

Andre faktorer inddrages i analysen

Udover formue, forventet fremtidig indkomst og alder indgår nuværende indkomst, antallet af børn og deres alderssammensætning, samt omfanget af ledighed i det givne år. Endvidere medtages kun personer, hvis familieforhold er uændrede i forhold til året før, og – for lejere – personer, som også var lejere i det foregående år. Tjenestemænd har specielle pensionsforhold, som ikke er individuelle opsparingsordninger, og indgår derfor ikke i analysen, jf. afsnit II.2. Opsparingsraten og de forklarende variable observeres i flere år for de fleste personer i analyseperioden. Det giver mulighed for at inkludere en individspecifik konstant, som kan kontrollere for uobserverede og observerede konstante karakteristika for hvert individ, i estimationerne.

Fortrængningseffekten er ca. 20 pct.

Arbejdsmarkedspensionsordninger har en overordnet fortrængningseffekt på anden opsparing på omkring 15-20 pct., jf. tabel II.11. For lejere fortrænges anden opsparing i lidt større grad end for ejerne. For hver krone en lejer indbetaler i arbejdsmarkedspension, fortrænges ca. 20 øre i anden opsparing. For ejere er effekten lidt mindre. Kun ca. 15 øre af anden opsparing bliver nedsparet eller fortrængt.

Fortrængningseffekten vokser med alderen ...

For både lejere og ejere er der en svag tendens til, at fortrængningseffekten vokser med alderen. Tendensen er dog ikke entydig, idet de 45- til 49-årige har den største fortrængningseffekt i omegnen af 30 øre pr. pensionskrone for både lejere og ejere. Effekterne i de aldersopdelte analyser kan virke høje sammenlignet med de samlede effekter. Der

er dog ikke umiddelbart noget problem heri, set i lyset af at fortrængningseffekten for de 35-39-årige er forholdsvist upræcist bestemt. Det taler derimod for analysens robusthed, at alle effekterne ligger på et fortrængningsniveau omkring intervallet 0,15 til 0,30.

Tabel II.11 Fortrængningseffekt og alder

	Lejere	Ejere
	----- Pct. -----	-----
Samlet estimat	0,21	0,15
Konfidensinterval (95 pct.)	0,14 - 0,27	0,09 - 0,22
30-34-årige	0,21	0,24
35-39-årige	0,16*	0,12*
40-44-årige	0,26	0,29
45-49-årige	0,28	0,31
50-54-årige	0,26	0,27

Anm.: * angiver, at koefficienten ikke er signifikant forskellig fra nul på 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... kan være en kombination af formue og alderseffekt

I det omfang, der er en forskel mellem aldersgrupperne, skyldes det formentlig en kombination af en alderseffekt og en formueeffekt. Ældre personer er tættere på pensionsalderen og må formodes i gennemsnit at have større fokus på størrelsen af den formue, som skal forbruges i pensionsalderen. Pensionsformuen og pensionsindbetalinger indgår derfor mere eksplicit i deres opsparingsbeslutning relateret til anden formue. En undersøgelse af befolkningens kendskab til deres pensionsopsparing finder, at ældre årgange har et bedre kendskab til de forbrugsmuligheder, de kan forvente ved pensionering end yngre årgange, jf. Amilon (2008). Formueeffekten skyldes, at ældre årgange i gennemsnit er rigere end yngre årgange. En stor formue giver større mulighed for at nedspare i andre aktiver og dermed fortrænge den bundne pensionsopsparing. Da husejere i gennemsnit er rigere end lejere, tyder de samlede effekter

for de to grupper ikke på, at formueeffekten har en betydelig størrelse.

Større fortrængningseffekt for langvarigt uddannede

Fortrængningseffekten kan også opdeles på uddannelsesgrupper, jf. tabel II.12. Resultaterne er med enkelte undtagelser de samme for lejere og ejere. Personer med en længe-revarende uddannelse har den højeste fortrængningseffekt for både lejere og ejere. Effekterne er dog upræcist bestemt, og statistisk set er de ikke forskellige fra nul. Det samme gælder effekt-estimerne for de ufaglærte, og for ejere med en kort videregående uddannelse. Resultaterne tyder på, at ufaglærte får en større mer-opsparring ved indbetaling til arbejdsmarkedspensioner end andre faggrupper.

Tabel II.12 Fortrængningseffekt og uddannelse

	Lejere	Ejere
	----- Pct. -----	
Ufaglærte	0,08*	0,14*
Faglærte	0,22	0,17
KVU	0,37	0,00*
MVU	0,24	0,21
LVU	0,86*	0,36*

Anm.: KVU, MVU og LVU betegner kort, mellemlang hhv. lang videregående uddannelse. * angiver, at koefficienten ikke er signifikant forskellig fra nul på 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Likviditet kan være vigtigere end formue

De samlede fortrængningseffekter for lejere og ejere indikerer, at boligformue ikke spiller en afgørende rolle for størrelsen af fortrængningseffekten. En mulig forklaring kan være, at det er forbundet med for store omkostninger at bruge boligformuen til nedsparring i takt med større indbetalinger på arbejdsmarkedspensionsordninger. Det er derfor interessant at undersøge, om beholdningen af mere likvide aktiver, som aktie-, obligationsbeholdninger og indeståender i pengeinstitutter har en indflydelse på størrelsen af fortrængningseffekten.

For at finde fortrængningseffekten for forskellige niveauer af beholdningen af likvide aktiver, opdeles befolkningen af lejere og ejere i kvintiler efter deres gennemsnitlige beholdning af likvide aktiver i analyseperioden. Den første kvintil indeholder de ejere, respektive lejere, med den mindste likvide formue.

Stor likviditet giver høj fortrængning

For både ejere og lejere gælder, at gruppen med den største likvide formue har en høj fortrængningseffekt relativt til den samlede effekt for de øvrige grupper, jf. tabel II.13. Der er ingen systematik i fortrængningseffekten for de øvrige grupper, så en forsigtig konklusion er, at muligheden for at nedspare i likvide aktiver har betydning for fortrængningseffekten størrelse – både for lejere og ejere.

Tabel II.13 Fortrængningseffekt og likviditet

	Lejere	Ejere
	-----	Pct. -----
1. likviditetskvintil – mindst likvide	0,17	0,05*
2. likviditetskvintil	0,17	0,15
3. likviditetskvintil	0,06*	0,04*
4. likviditetskvintil	0,10*	0,10*
5. likviditetskvintil – mest likvide	0,50	0,34

Anm.: * angiver at koefficienten ikke er signifikant forskellig fra nul på 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Arbejdsmarkeds-pensionerne har øget opsparingen markant

Analysen viser, at arbejdsmarkedspensionerne har øget opsparingen markant. I den betragtede periode fra 1998 til 2004 er opsparingen vokset med mellem 80 og 85 øre for hver krone, der er indbetalt på arbejdsmarkedspensionsordningerne. Der er således tale om en ganske betydelig mer-opsparing.

Er fortrængnings-effekten vedvarende?

Analysen af fortrængningseffekterne er foretaget over en periode på syv år fra 1998 til 2004, hvor arbejdsmarkedspensionerne på LO/DA-området har været under opbygning, mens andre grupper har haft en mere konstant indbeta-

ling. Spørgsmålet er, om arbejdsmarkedspensioner indbetalt over et helt arbejdsliv giver anledning til en så markant ekstra opsparing i forhold til en situation uden arbejdsmarkedspensioner, som resultaterne indikerer.

Sparer folk ned senere i livet?

Hvis arbejdsmarkedspensionerne – næsten – opfattes som en skattebetaling indtil et tidspunkt i livet, hvor man begynder at bekymre sig om sin pensionsopsparing, vil fortrængningen i anden formue først komme ret tæt på pensioneringen. Resultaterne antyder, at ældre personer har en større fortrængningseffekt end yngre personer, men nogle grupper blandt de ældre årgange, som indgår i analysen, har ikke nået at opbygge pensionsformue i den størrelsesorden, som fremtidens 50-årige eksempelvis vil have. Man kan forestille sig, at fortrængningen er lille i første halvdel af arbejdslivet, men væsentligt større i anden halvdel, når en forholdsvis stor bunden formue er opbygget, og man har et bedre overblik over sine økonomiske forhold som pensionist.

SP har samme effekt som arbejdsmarkedspensioner

Den særlige pensionsordning fungerer som en bunden arbejdsmarkedspensionsordning for alle lønmodtagere og selvstændige. Det gælder i særligt grad, efter ordningen blev lagt om fra en kollektiv til en individuel opsparingsordning. Ophæves suspensionen af SP-ordningen bør denne derfor i gennemsnit have samme effekt som en forøgelse af arbejdsmarkedspensionerne.

SP mere effektiv end tidligere vurderet

Formandskabet har tidligere skønnet, at SP-ordningen øgede den samlede opsparing med ca. 50 øre pr. opkrævet krone, jf. Det Økonomiske Råd (1998). Det svarer til en fortrængningseffekt i anden opsparing på ca. 50 øre. Vurderingen baserede sig blandt andet på skøn for andre lande foretaget af OECD, jf. OECD (1998). På baggrund af ovenstående resultater er der grund til at tro, at skønnet for SP-ordningens effektivitet har været for lavt. Et konservativt bud på den samlede effekt, som er konsistent med den fortrængning, der findes for arbejdsmarkedspensionerne, er en øget opsparing på 70-80 øre pr. opkrævet krone.

Opsamling

Sammenfattende har analyserne i afsnittet vist, at flere personer sparer op til pension, men faglærte og ufaglærte med lav indkomst og ansatte i mindre virksomheder har en mindre sandsynlighed for at spare op til deres pension. Samtidig er der en gruppe af selvstændige med meget begrænsede indbetalinger til pension.

Stigningen i opsparingen i arbejdsmarkedspensioner modsvares kun i et lille omfang af en mindre opsparing i andre aktiver. Samlet set er fortrængningen på omkring 20-30 pct. Den afhænger bl.a. af alder, uddannelse og personens finansielle situation. Estimatet bør dog specielt for boligejere vurderes med en vis forsigtighed, på grund af begrænsninger i datamaterialet og de antagelser det er fundet nødvendigt at gøre for boligformuen.

Konklusionen er dog, at indbetalinger på arbejdsmarkedspensioner i høj grad vil bidrage til en større opsparing. Det betyder, at fremtidige pensionister vil have væsentligt større formuer på tidspunktet for pensionering, end det er tilfældet i dag.

II.4 Pensionsdækningsgrader

Pensionssystemet bliver i højere grad opsparingsbaseret

Med udbygningen af arbejdsmarkedspensionssystemet op gennem 1990'erne vil sammensætningen af indkomsten for fremtidige pensionister være markant anderledes end nutidens. Mens nutidens pensionister hovedsageligt har den offentlige folkepension som indkomstgrundlag, og kun et mindretal har en væsentlig supplerende indkomst, vil nutidens yngre generationer stort set alle have en betydelig indkomst fra opsparingsbaserede pensionsordninger i tillæg til folkepensionen. Der foregår således en gradvis, men markant bevægelse fra et pensionssystem med løbende finansiering til et system, der er en kombination af dette og et opsparingsbaseret system.

Pensionerne vil udgøre en stigende andel af indkomsten som erhvervsaktiv	En konsekvens af denne gradvise vækst i den supplerende indkomst fra opsparingsbaserede pensionsordninger er, at indkomstudviklingen for de nye generationer af pensionister vil være betydeligt hurtigere end for de erhvervsaktive. Dækningen fra folkepension og opsparingsbaserede pensionsordninger vil således gradvist betyde, at en faglært arbejders indkomst som pensionist når et niveau, som svarer til indkomsten for erhvervsaktive med samme uddannelse og beskæftigelse, således at der opnås en samlet pensionsdækningsgrad (efter skat og overførsler) på omkring 100 pct.
Tilpasningsperioden er dog lang	Der vil imidlertid være en lang tilpasningsperiode, før dette niveau nås. Denne periode er også karakteriseret ved, at yngre pensionister har en højere dækningsgrad end ældre pensionister, fordi sidstnævnte i en del af den erhvervsaktive periode ikke har haft indbetalinger til opsparingspensionsordninger i samme omfang som de efterfølgende generationer.
Pensionens dækningsgrad vurderes	I dette afsnit vurderes udviklingen i dækningsgrader for forskellige befolkningsgrupper under forskellige antagelser. Der fokuseres på dækningsgraden af disponibel indkomst, hvor der tages højde for samspillet mellem (pensions) opsparing og det offentlige pensionssystem samt for betydningen af skattesystemet. Analysen ligger i forlængelse af en lang række tidligere analyser på området, jf. bl.a. Det Økonomiske Råd (1998), Pensionsmarkedsrådet (2005), Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005) og Velfærdskommissionen (2006). Der er dog en række forskelle fra tidligere analyser.
Velfærdsreformen forøger dækningsgraden af pensioner markant	For det første betyder velfærdsreformen fra 2006, at pensionsalderen reguleres med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig. Det har markant betydning for dækningsgraden af de opsparingsbaserede pensioner, idet indeksering af tilbagetrækningsalderen betyder både en længere indbetalingsperiode og en kortere udbetalingsperiode. Begge dele har tendens til at forøge den årlige udbetaling fra de opsparingsbaserede pensionsordninger. En person, der i dag er 20 år, vil kunne se frem til en folkepensionsalder på 72 år mod 65 år i dag. Vedkommende har således fået forlænget sin

indbetalingsperiode med 7 år som følge af velfærdsforliget, hvis han eller hun trækker sig tilbage, når folkepensionsalderen nås. Det svarer til en forlængelse af indbetalingsperioden på 17,5 pct., hvis den oprindelige periode antages at være 40 år. Samtidig er den periode, som udbetalingerne skal strække sig over, reduceret med 7 år. Det svarer til et fald på knap 33 pct., når den forventede restlevetid lægges til grund.

**Forbrugs-
mulighederne
forøges af friværdis
i ejerboliger ...**

For det andet har hidtidige analyser af dækningsgraden fokuseret på dækningsgraden efter skat ved arbejdsmarkedspensionsordninger eventuelt tillagt privattegnede pensionsordninger og folkepension. I dette afsnit inkluderes endvidere betydningen af øvrig opsparing, herunder ikke mindst betydningen af friværdis i ejerbolig, for forbrugsmulighederne som pensionist. Afsnit II.3 sandsynliggjorde, at opbygningen af arbejdsmarkedspensionsordningerne gennem 1990'erne kun i begrænset omfang har ført til fortrængning af andre opsparingsformer. Der er således tale om en betydelig nettoopsparingseffekt af udbredelsen af de opsparingsbaserede pensioner. Analysen viser, at forbrugsmulighederne som pensionist for ejere er væsentligt under vurderet ved alene at tage udgangspunkt i udbetalingerne fra pensionsopsparing og folkepension.

**... og af udbetaling
af ægtefællepension**

For det tredje har hidtidige analyser af pensionsdækningsgraden i varierende omfang taget højde for betydningen af omkostningerne ved forsikringsordninger som f.eks. invalide- og ægtefællepension på de udbetalte alderspensioner. De har ikke taget højde for, hvordan udbetaling fra ægtefællepensionsforsikringerne kan forventes at påvirke den fremtidige indkomst for pensionister. Betydningen heraf illustreres ved typeeksempler på pensionistægtepar, hvor den ene ægtefælle falder bort.

**Udviklingen i
pensionisternes
forbrugsmuligheder
vurderes**

Afsnittet indledes med en kort diskussion af de forskellige egenskaber ved henholdsvis et pensionssystem med løbende finansiering og et opsparingsbaseret pensionssystem. Herefter beskrives folkepensionssystemet og den dækning, dette system giver nutidens pensionister, som har relativt lave udbetaling fra opsparingsbaserede pensioner. Afslut-

ningsvist udføres en analyse af udviklingen i de fremtidige dækningsgrader og forbrugsmuligheder for pensionister.

Folkepension og opsparingsbaserede pensioner

Folkepension omfordeler indkomst over livsforløbet

Et af de helt centrale motiver til opsparing er omfordeling af forbrugsmuligheder over livsforløbet. Denne omfordeling over livsforløbet kan helt eller delvist ske ved en implicit social kontrakt mellem generationerne. Folkepensionssystemet er en sådan kontrakt, hvor de erhvervsaktive generationer finansierer pensionsudbetalinger til de ældre generationer gennem den løbende skattebetaling. Denne finansiering sker i forventning om, at de kommende erhvervsaktive generationer ligeledes vil finansiere de nuværende erhvervsaktives pension, når disse generationer trækker sig tilbage.

Folkepension er en implicit social pensionsopsparing

Der er den umiddelbare fordel ved indførelsen af et pensionssystem baseret på løbende finansiering, at de første generationer, som nyder godt af pensionerne, opnår pensionen uden selv at have bidraget til pensionssystemet. De efterfølgende generationer bidrager gennem skattebetalinger til pensionen, og deres skattebetalinger kan opfattes som generationens eget bidrag – dvs. “opsparing” – til den pension, de forventer at modtage fra det offentlige pensionssystem. Det er derfor relevant at vurdere egenskaberne ved et pensionssystem med løbende finansiering over for et opsparingsbaseret pensionssystem ved at se på forholdet mellem bidrag og pension i de to systemer.

Implicit afkast af folkepensionen svarer omtrent til lønstigningen

I det danske pensionssystem reguleres folkepensionsydelse med satsreguleringen og følger dermed lønudviklingen.⁴ Det svarer til, at den enkelte kan forvente at få sine indbetalinger til pension forrentet med en rente, der svarer til lønstigningstakten, dvs. en vækstkorrigeret realrente på nul. Hvis den rente, der kan opnås på den opsparingsbaserede pensionsordning, er højere end dette, er der en gevinst for den enkelte ved at overgå til et opsparingsbaseret sy-

4) Der fraregnes 0,3 pct.point pr. år til den såkaldte satspulje. Midler fra satspuljen målrettes hvert år forskellige udsatte grupper og kommer således ikke nødvendigvis den gennemsnitlige pensionist til gode.

stem. Man kan derfor argumentere for, at efterfølgende generationer i denne situation betaler (ved at få en lavere pension) for, at de første generationer kan få pension uden at have bidraget til systemet med løbende finansiering.

Større incitament til at udbyde arbejdskraft ved opsparingsbaserede pensionsordninger

Der er en række centrale forskelle på et system med løbende finansiering og et opsparingsbaseret system, som kan påvirke den enkeltes adfærd. For det første er der i systemet med løbende finansiering, som det danske folkepensionssystem, ingen sammenhæng mellem skattebetalingernes størrelse og den forventede pensionsudbetaling. En længere periode på arbejdsmarkedet med skattebetalinger øger derfor ikke pensionsudbetalingerne, og tilsvarende vil højere skattebetalinger som følge af højere indkomst heller ikke give anledning til højere pensionsudbetalinger. En reduceret vægt på folkepensionen og en øget vægt på det opsparingsbaserede system vil derfor øge incitamenterne til at udbyde arbejdskraft. Til gengæld opnås der en mindre omfordeling af livsindkomster, jo mere vægt der lægges på det opsparingsbaserede system.

Højere bidrag til folkepensionen i fremtiden

For det andet bestemmer befolkningens sammensætning den nødvendige skattebetaling for at finansiere pensionsudbetalinger i folkepensionssystemet. I en situation, hvor antallet af pensionister er lavt i forhold til antallet af erhvervsaktive, bliver den enkeltes skattebetaling lav. Med stigende levetid og den gradvise tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet af de store generationer i de kommende år vil dette forhold ændre sig, og der bliver behov for yderligere beskatning af den enkelte for at finansiere et givet niveau for folkepensionen. Velfærdsreformen reducerer dette problem. Stabiliseringen af forholdet mellem tilbagetrukne og erhvervsaktive sker dog på et niveau, der er højere end det nuværende, således at den enkeltes betaling via skatten i fremtiden skal være højere for at sikre et fast forhold mellem folkepensionens størrelse og indkomsten som erhvervsaktiv.

Folkepensionen er en individuel rettighed ...

For det tredje er det en central forskel på folkepensionssystemet og det opsparingsbaserede pensionssystem, at folkepensionen er universel, dvs. udbetales til alle uafhængigt af om vedkommende har været på arbejdsmarkedet eller ej, og derfor uafhængigt af om vedkommende har

bidraget eller ej. Pensionen er kun betinget af varigheden af personens ophold i Danmark efter det fyldte 18 år.

... og en generel sikring mod indkomstbortfald for pensionister

Folkepensionen fungerer som en generel sikring af et minimumsindkomstgrundlag for alle danskere over pensionsalderen. Man kan opfatte systemet som en kollektiv forsikringsordning, hvor alle danskere forsikres mod indkomstbortfald efter det 65. år.

Opsparingsbaserede pensioner udjævner forbruget over livet

De opsparingsbaserede pensionssystemer kan opfattes som individuelle tillægforsikringer, der sikrer den enkelte en indkomst som pensionist, der står i et rimeligt forhold til indkomsten som erhvervsaktiv og derfor sikrer muligheden for udjævning af forbrugsmulighederne over livsforløbet.

Behovet er størst for højtlønnede

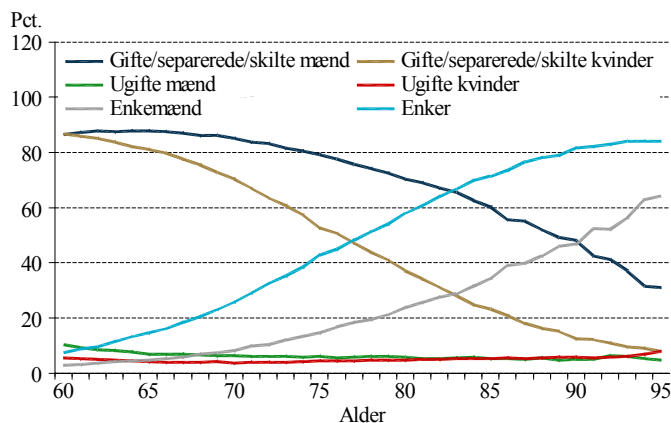
Med udgangspunkt i ønsket om at udjævne forbrugsmulighederne over livsforløbet er behovet for at supplere folkepensionen med opsparingsbaserede pensionsudbetalinger relativt større for personer med relativt høje indkomster som erhvervsaktiv.

De nuværende pensionisters indkomstforhold

Andel af enlige pensionister stiger med alderen

Der var i 2007 i alt 829.000 personer, der modtog folkepension. Heraf var 386.000 enlige. Andelen af enlige er stærkt stigende med alderen, hvilket skyldes, at mange oplever at blive enke eller enkemand efter deres pensionering. Andelen af enker stiger således fra ca. 15 pct. for kvinder på 65 år til ca. 50 pct. for kvinder på 78 år, jf. figur II.11. For mænd er det først ved 90-års alderen, at 50 pct. af mændene er blevet enkemænd, hvilket afspejler, at mænd typisk er ældst i parforholdet, og at kvinders forventede levetid er længere end mænds, således at der kun er en lille sandsynlighed for, at manden overlever sin partner.

Figur II.11 Befolkningen over 60 år og civilstand



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Civilstand afgørende for pensionsdækning

Denne udvikling i civilstanden betyder, at det ikke er tilstrækkeligt at se på indkomstudviklingen for en given civilstand. Især for kvinderne er folkepensionens særregler for enlige, arvelovgivning og praksis i forbindelse hermed samt omfanget af ægtefælledækning på pensionsordningerne af afgørende betydning for indkomstudviklingen over livsforløbet og dermed den forventede pensionsdækning. Som udgangspunkt for en samlet vurdering af pensionsdækningsgraden for forskellige typer af pensionister præsenteres reglerne for folkepension og antallet af modtagere af de forskellige delydelser i folkepensionssystemet.

Folkepension opnås ved det 65. år, men kan udskydes

Man kan som udgangspunkt få folkepension, når man fylder 65 år.⁵ Personer, der ønsker at forblive på arbejdsmarkedet efter folkepensionsretten er indtrådt, har mulighed for at vælge såkaldt opsat pension. Hvis man er beskæftiget i et omfang, der overstiger 29 timer pr. uge, kan man frasige sig folkepensionen og i stedet modtage et livsvarigt tillæg til pensionen, når man senere trækker sig tilbage. Den frasagte pension udbetales som et tillæg fordelt over den forventede

5) Dette gælder for alle, der pr. 31. december 2006 var ældre end 48 år. Pensionsalderen hæves gradvist pga. velfærdsreformen. For folk, der pr. 31. december 2006 var 47½ år, er pensionsalderen således 65½ år, mens den for 46-årige er 67 år.

restlevetid. Tillægget fastsættes som folkepensionen gange det antal måneder, pensionen er udskudt, delt med den forventede restlevetid på det tidspunkt, pensionen begynder at blive udbetalt.

Folkepensionens grundbeløb uafhængig af opsøret pension ...

Folkepensionen består af et grundbeløb og eventuelt et pensionstillæg, jf. tabel II.14. Folkepensionens grundbeløb nedsættes kun, hvis pensionisten har en arbejdsindtægt, der overskrider 259.700 kr. (efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag). Anden indtægt, herunder udbetaling fra løbende pensioner, modregnes ikke, og herved påvirker grundbeløbet hovedsageligt opsparingsbeslutningen gennem en indkomsteffekt, som trækker i retning af et lavere behov for opsparing.

... mens pensionstillægget afhænger af kapitalindkomst

Derimod modregnes udbetalinger fra pensionsopsparinger og kapitalindkomst i pensionstillægget. Der gives et fradragbeløb inden modregningen på 57.300 kr. (enlige) hhv. 115.000 kr. (samlevende), inden der herefter fradrages med 30 pct. af den supplerende indkomst. Dog aftrappes pensionstillægget kun med 15 pct. for samgifte pensionister, men til gengæld i begge pensioner.

Tabel II.14 Folkepensionens størrelse i 2008

	Beløb
	- Kr. -
Folkepensionens grundbeløb	61.152
Pensionstillæg for gifte/samlevende	28.752
Pensionstillæg for reelt enlige	61.560

Kilde: Forsikring og Pension (2008).

Personer med lav indkomst og lav formue kan opnå supplerende pensionsydelse ...	Ud over grundbeløb og pensionstillæg består folkepensionen af supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og personlige tillæg. Supplerende pensionsydelse er på 10.000 kr. Beløbet bortfalder, hvis egen og evt. ægtefælles/samlevers likvide formue overstiger 59.900 kr. Herudover er beløbet indkomstafhængigt. Ved en indkomst på 16.600 kr. over folkepensionen sker der en modregning i ydelsen. Ved en indkomst på mindst 57.300 kr. (dvs. ved indkomstgrænsen for aftrapning af pensionstillægget) er den supplerende engangsydelse fuldt aftrappet.
... og personlige tillæg	Herudover har folkepensionister mulighed for at få tilkendt helbredstillæg og personlige tillæg. Størrelsen af disse afhænger af personlige forhold. Tillæggene er indkomstafhængige efter samme regler som den supplerende pensionsydelse, dvs. aftrapningen begynder ved en indkomst på 16.600 kr. og er fuldt aftrappet ved en indkomst på 57.300 kr. Der er også samme betingelse på den maksimale likvide formue.
Størst modregning for pensionister der er gift med ikke-pensionister	Reglerne for indkomstmodregning i folkepensionens ydelser betyder, at en betydelig større del af de pensionister, der er gift med en ikke-pensionist bliver modregnet i ydelserne end både samgifte og enlige pensionister. Der er også en betydeligt større andel af denne gruppe, der selv har arbejdsindkomst i et omfang, der indebærer modregning i folkepensionens grundbeløb.
Få modregnes i grundbeløbet	For såvel samgifte som enlige pensionister er andelen af pensionister med reduceret grundbeløb kun 3-4 pct. Der er også en relativt beskedne del af disse grupper af pensionister, der har en tilstrækkelig høj indkomst til, at deres pensionstillæg helt bortfalder. For enlige er det ca. 6 pct., mens det tilsvarende tal for samgifte er 16 pct. Andelen af pensionister, som får reduceret pensionstillæg, ligger tæt på en tredjedel for begge grupper, mens det er størstedelen af de pensionister, der er gift med ikke-pensionister, der enten har reduceret pensionstillæg eller slet ikke noget pensionstillæg, jf. tabel II.15.

Table II.15 Pensionister og folkepensionsydelse i 2007

	Ikke gifte	Samgifte	Gift med ikke-pensionist
	----- Antal -----		
Fuldt grundbeløb	385.708	352.875	64.510
Reduceret grundbeløb	16.727	10.658	13.095
Fuldt pensionstillæg	249.890	206.347	18.787
Reduceret pensionstillæg	113.391	105.696	25.619
Uden pensionstillæg	22.427	51.490	33.199
Personlige tillæg	13.420	8.326	3.217

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Enlige pensionister har få indtægter ved siden af folkepensionen

De gennemsnitlige folkepensionsydelse for enlige pensionister er omkring 107.000 kr., hvilket kun er omkring 13.000 kr. lavere end det maksimale beløb. Det afspejler, at enlige folkepensionister i dag i gennemsnit kun har få indtægter ved siden af folkepensionen. Dette skyldes, at en stor andel af de enlige folkepensionister er ældre pensionister, som kun i begrænset omfang har været erhvervsaktive i den periode, hvor de opsparingsbaserede pensioner er blevet udbredt.

Samgifte er stort set i samme situation

For samgifte pensionister udgør det gennemsnitlige pensionstillæg også en betydelig del af det maksimale pensionstillæg, idet reduktionen kun er på 7.000 kr. pr. person. Selvom aftrapningsreglerne er lempeligere for denne gruppe, peger den relativt lave aftrapning på, at også for denne gruppe er den gennemsnitlige indkomst ud over folkepensionen begrænset.

Pensionister gift med ikke-pensionister får lave pensionstillæg

Derimod har pensionister, der er gift med ikke-pensionister, et noget lavere gennemsnitligt pensionstillæg, idet gennemsnittet ligger ca. 17.000 kr. under det maksimale niveau, jf. tabel II.16. Det kan afspejle dels, at ægtefællen fortsat er erhvervsaktiv og dels, at pensionisten selv har en arbejdsmarkedspensionsordning af et vist omfang, fordi denne gruppe i højere grad består af den yngste gruppe af pensionisterne.

Table II.16 Gennemsnitlige folkepensionsydelser i 2007

	Ikke gifte	Samgifte	Gift med ikke-pensionist
	----- Kr. -----		
Grundbeløb	58.159	58.556	53.481
Pensionstillæg	48.987	21.328	11.800
Personlige tillæg	872	601	1.146

Anm.: Beløbene beregnes som gennemsnit pr. pensionist.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Kun få har ekstra indtægter

Konklusionen er således, at udbredelsen af arbejdsmarkeds-pensionerne kun i meget begrænset omfang har fået betydning for indtægterne for nuværende pensionister.

Folkepensionen alene giver lave dækningsgrader for erhvervsaktive

Folkepensionen virker som en generel forsikring mod indkomstbortfald som pensionist. Imidlertid er folkepensionen i sig selv ikke tilstrækkelig til at opnå dækningsgrader, der giver mulighed for en rimelig grad af forbrugsudjævning over livet for personer med fuldtidsbeskæftigelse som erhvervsaktive. For enlige, der ikke har anden indkomst, giver folkepensionens fulde grundbeløb og pensionstillæg en dækningsgrad på 56 pct. af den disponible indkomst som erhvervsaktiv for en ufaglært med medianindkomst, på 51 pct. for en faglært med medianindkomst og 46 pct. og 35 pct. for en person med en kort, mellemlang hhv. lang videregående uddannelse.

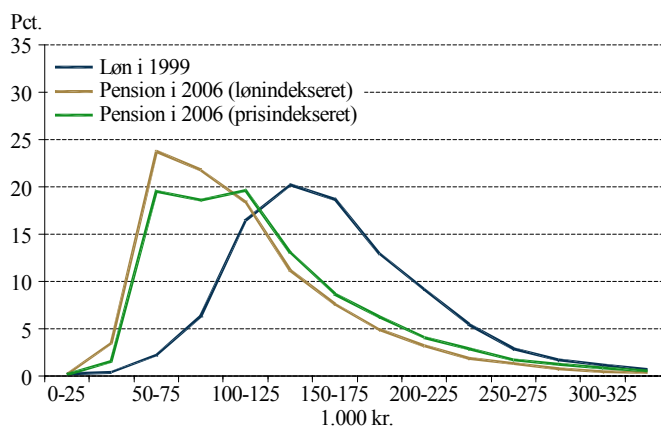
Dækningsgrader for samgifte kan være undervurderet

Historisk har folkepensionen givet en højere dækningsgrad for en given husstand, fordi pensionen gives til alle medlemmer af husstanden, mens husstandens indkomst i den erhvervsaktive periode har været baseret på mindre end to fuldtidsindkomster. I takt med kvindernes stigende erhvervsfrekvens er denne effekt imidlertid reduceret. For ældre generationer af samgifte pensionister kan denne effekt dog fortsat være betydelig.

Større virkning for de yngste årgange af pensionister	Selvom udbygningen af de opsparingsbaserede pensionsordninger kun i begrænset omfang har påvirket gennemsnitsindkomsterne for den samlede bestand af pensionister, må det forventes, at de seneste årgange af pensionister i langt højere grad er påvirket af opbygningen, fordi disse årgange i en længere periode har indbetalt til ordningerne. I det efterfølgende afsnit undersøges dækningsgraden for en årgang, der har trukket sig tilbage i de seneste år.
Disponibel indkomst før og efter pensionering	Forbrugsmuligheder for den yngste årgang af pensionister
	Forbrugsmulighederne for nye årgange af pensionister undersøges ved at sammenligne de disponible indkomster i det år, en person fylder 59 år med indkomsten for personen ved det 66. år. Konkret er her valgt at sammenligne indkomsten i 1999 og indkomsten i 2006 for personerne født i 1940.
Indeksering vigtig for resultatet	For at kunne sammenligne indkomster på forskellige tidspunkter skal der korrigeres for ændringer i forhold til enten prisudviklingen eller lønudviklingen. Hvis indekset for prisudviklingen anvendes, sammenlignes forbrugsmulighederne, og der er således tale om et absolut mål. Anvendelsen af indekset for lønudviklingen viser udviklingen i indkomsterne, hvis personernes indkomster var steget som på arbejdsmarkedet. Herved måles, hvordan personens indkomstudvikling har været i forhold til de beskæftigedes. Fra 1999 til 2006 er priserne steget 14,6 pct., mens lønningerne er steget 27,7 pct.
Ser kun på personlige forhold	Disse beregninger omfatter kun den personlige disponible indkomst, der ikke tager højde for overførsler mellem ægtefæller eller ugifte par. Det vil føre til en overvurdering af spredningen i fordelingen, idet ægtefæller eller samlevende i vid udstrækning deler deres samlede disponible indkomst.
Disponibel indkomst forskudt nedad	Beregningerne viser, at indkomsterne i 2006 ligger lavere end i 1999, jf. figur II.12. Hovedparten af personerne havde som erhvervsaktive mellem 100.000 og 200.000 kr. i disponible indkomst. Fordelingen af personer efter de disponible

indkomster er foretaget for personer, der er lønmodtagere i 1999 og på pension 2006.

Figur II.12 *Fordeling af disponibel indkomst for årgang 1940 før og efter pensionering*



Anm.: Lønindekseret betyder, at den disponible indkomst i 2006 er tilbagediskonteret med et lønindeks. Prisindekseret betyder, at der er anvendt et forbrugerprisindeks.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Lille andel uden indkomst

En lille andel af de 59-årige i 1999 havde en disponibel indkomst på nul eller tæt ved nul kroner, og cirka 10 pct. havde en disponibel indkomst på 50-100.000 kr. Det betyder, at der er personer, som vinder økonomisk ved at blive pensioneret.

Store forbedringer for små indkomster

Der er stort set ingen, der som pensionister i 2006 er uden indkomst. Det betyder, at gruppen uden indkomst i 1999 har haft en stor indkomstforøgelse ved at komme på pension. De er formodentlig blevet forsørget af deres ægtefælle tidligere.

Lejeværdi af egen bolig medregnet

I den disponible indkomst indgår en indregnet værdi af, at boligejere kan bo i deres egen bolig. Den er beregnet som en procentværdi af kontantværdien af boligen, hvor procentværdien er den gennemsnitlige obligationsrente for året.

Lejeværdi forøger ejeres indkomster

Konsekvensen er, at boligejerne får en højere beregnet indkomst end deres umiddelbare pengeindkomst. Da personer med høje indkomster oftere har ejerbolig end personer med lave indkomster, vil det især have betydning for den beregnede indkomst for højindkomstmodtagere.

Individuelle dækningsgrader

Fordelingen af individuelle dækningsgrader kan findes ved at sætte den disponible indkomst som pensionist i 2006 i forhold til den disponible indkomst som lønmodtager i 1999 for hver person, jf. figur II.13.

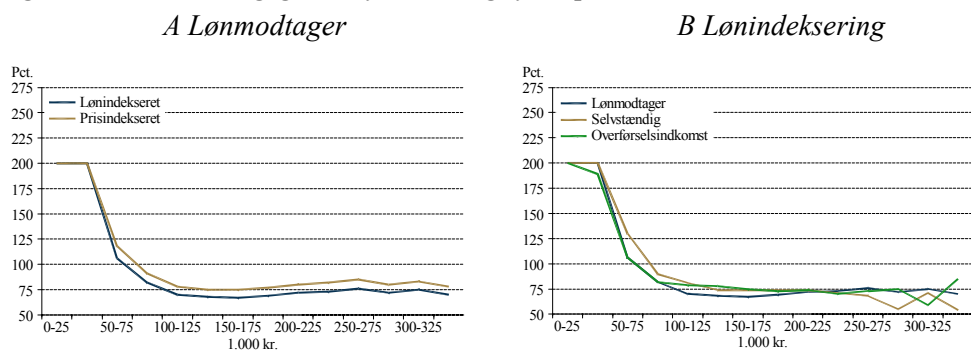
Høje dækningsgrader

Dækningsgraderne for pensionister er generelt høje, i gennemsnit 80 pct. for disponible indkomster over 100.000 kr. og endnu højere for lavere indkomster.

Dækningsgrader stabile fra indkomster på 100.000 kr.

Lønmodtagere synes i gennemsnit at have aftagende dækningsgrader indtil en disponibel indkomst på 100.000 kr. i 1999. Derefter er gennemsnittet for de priskorrigerede dækningsgrader stabile omkring 80 pct., og gennemsnittet for de lønkorrigerede er stabile omkring 75 pct.

Figur II.13 Dækningsgraden for 66-årige folkepensionister i 2006



Anm.: Dækningsgraden er maksimalt sat til 200 pct.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Høje dækningsgrader for lave indkomster

Der er meget høje dækningsgrader for personer med lave indkomster som lønmodtagere, og det gælder også for personer med 50-100.000 kr. i disponibel indkomst.

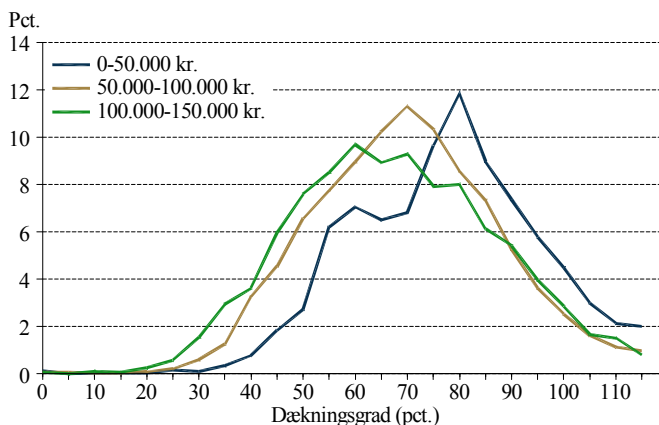
Selvstændige har dækning på niveau med lønmodtagere

Den gennemsnitlige dækningsgrad for selvstændige er på niveau med dækningsgraden for lønmodtagere. Det betyder, at til trods for at selvstændige ikke sparer op på pensionsordninger i samme grad som lønmodtagere alligevel er i stand til at opretholde en høj dækningsgrad. Modtagere af offentlige overførsler har også en dækning på niveau med lønmodtagere, men det er ikke overraskende, idet folkepensionens grundbeløb og pensionstillægget netop sikrer denne gruppe, der sjældent har egen pensionsopsparing.

Underliggende spredning i dækningen

Disse stabile gennemsnit afspejler dog, at der i alle indkomstintervaller er en spredning i dækningsgraderne, som afspejler de personlige forhold som indbetalinger til arbejdsmarkedspension, tjenestemandspensioner, boligforhold mv., jf. figur II.14.

Figur II.14 Fordeling af dækningsgrader for lønmodtagere i 1999 på pension i 2006



Anm.: Dækningsgrader over 120 pct. er ikke medtaget i figuren.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Arbejdsmarkeds-
pensioner spiller
ind**

En faktor med stor betydning er netop arbejdsmarkeds-
pensioner og tjenestemandspensioner, der kan sikre en høj
dækning sammen med folkepensionen.

Forbrugsmulighederne for fremtidens pensionister

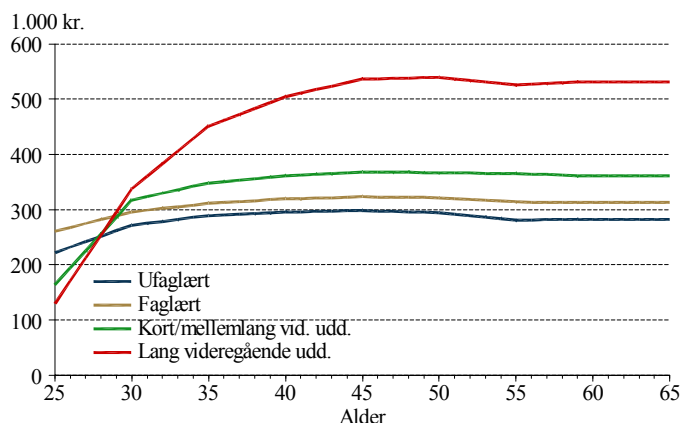
**Arbejdsmarkeds-
pensioner og
velfærdsaftalen
bidrager til højere
dækningsgrader i
fremtiden**

Nu vendes blikket i stedet mod fremtidens dækningsgrader.
Det blev i afsnit II.3 vist, at arbejdsmarkeds-pensionerne kun
i begrænset omfang fortrænger anden opsparing. På den
baggrund er det meningsfyldt at foretage en fremskrivning
af pensionsformuerne med uændret opsparingstilbøjelighed
for personer, der i dag er unge på arbejdsmarkedet og som
omfattes af et fuldt ud modnet arbejdsmarkeds-pensions-
system. En sådan fremskrivning er særlig interessant i lyset
af, at pensionsalderen fremover udsættes i takt med, at
levealderen stiger. Jo længere arbejdslivet er relativt til
pensionistlivet, desto større vil dækningsgraderne blive. For
uforandrede opsparingsandele vil velfærdsaftalen med andre
ord indebære, at dækningsgraderne i fremtiden vokser.

**Typepersoner og
anvendte
lønprofiler**

Ved beregningen af fremtidens dækningsgrader tages der
først udgangspunkt i fire enlige eksempelpersoner, der
repræsenterer ufaglærte personer, faglærte personer, perso-
ner med en kort eller mellemlang videregående uddannelse
samt personer med en lang videregående uddannelse. Der
ses i første omgang bort fra udgifter til husleje, og hvorvidt
disse personer er ejere eller lejere. De fire eksempelpersoner
repræsenteres med udgangspunkt i deres lønprofil over
arbejdslivet, jf. figur II.15. Figurerne er baseret på et tvær-
snit af de aldersbetingede lønninger for de respektive ud-
dannelsesgrupper i 2004. For at fortolke kurverne som den
reale lønudvikling over tid antages, at lønnens aldersafhæn-
gighed forbliver uændret, men at reallønnen for alle alders-
grupper stiger med produktivitetsvæksten. Det antages, at
produktivitet og realløn stiger 1,8 pct. årligt.

Figur II.15 Lønprofiler



Anm.: Tallene er medianer for de respektive alders- og faggrupper i 2004. Kurverne er opskaleret med 15,6 pct., hvilket omtrent afspejler den gennemsnitlige lønstigningstakt frem mod 2008.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Forventet pensionsalder er ca. 71 år

Det antages tillige, at ufaglærte starter indbetalingen til pensionsordninger som 21-årige, mens faglærte starter som 22-årige. Personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse starter som 25-årige, mens personer med en lang uddannelse har første indbetaling som 28-årige. Der er altså indlagt en betydelig forsinkelse i uddannelses-systemet, idet en person der gennemfører en lang videregående uddannelse på normeret tid vil være færdiguddannet som 24-årig. Det antages, at de alle påbegynder indbetalingerne i 2008, og pga. pensionsalderens indeksering med udviklingen i den forventede restlevetid for 60-årige, står disse personer over for forskellige pensionsaldrer, idet det antages, at de alle trækker sig tilbage ved den alder, hvor de kan få folkepension. Baseret på de forventede tilbagetrækningsaldrer med udgangspunkt i DREAMs befolkningsfremskrivning 2007, kan de 21-årige og 22-årige forvente at blive pensionister som 72-årige, mens de 25-årige og 28-årige kan forvente at blive pensionister som 71-årige,⁶ jf. De Økonomiske Råd (2007).

6) Dette skyldes, at personer, der i dag er 21 og 22 år, kan forvente at blive ældre end personer, der i dag er 25 hhv. 28 år.

**Forventede
dækningsgrader på
70-90 pct.**

Eksempelpersonerne adskiller sig også i en anden dimension. Som udgangspunkt vil overenskomstansatte faglærte og ufaglærte i fremtiden opspare omtrent 12 pct. af deres løn til arbejdsmarkedspension, mens personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse og en lang videregående uddannelse tilsvarende vil opspare omtrent 15 pct. hhv. 17 pct. Sådanne beregninger fører til dækningsgrader, der ligger fra niveauet omkring 90 pct. for ufaglærte og til omkring knap 70 pct. for personer med en lang videregående uddannelse, jf. tabel II.17. Boks II.2 redegør for de beregningstekniske forudsætninger.

Tabel II.17 Dækningsgrader for personer, der fratræder ved folkepensionsalderen

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Kr. -----			
Folkepensionens grundbeløb	61.152	61.152	61.152	61.152
Pensionstillæg	46.022	43.346	35.481	25.953
ATP	10.704	10.509	9.198	8.625
Arbejdsmarkedspension	98.391	107.506	135.033	167.363
Samlet pensionistindkomst	216.268	222.512	240.864	263.094
Slutlønsom erhvervsaktiv	245.645	272.286	304.570	437.908
	----- Pct. -----			
Dækningsgrad, før skat	88	82	79	60
Dækningsgrad, efter skat	92	86	83	69

Anm.: KMVU og LVU henviser til kort og mellemlang hhv. lang videregående uddannelse. Alle tal er i 2008-lønkroner på nær dækningsgraderne, der er opgjort i pct. og angiver indkomsten det første år som pensionist relativt til indkomsten det sidste år som erhvervsaktiv. Lønnen er korrigeret for pensionsindbetalinger. Jf. boks II.2 for beregningstekniske detaljer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Der er til beregningen af dækningsgraderne anvendt en årlig nominel rente efter administrationsomkostninger på 4,75 pct. Produktiviteten antages at vokse 1,80 pct. årligt, mens inflationen er sat lig 1,75 pct. Den tekniske grundlagsrente efter skat er sat lig 0,44 pct., hvilket sikrer en pensionsudbetaling, der vokser i omtrent samme tempo som lønnen i samfundet. Dækningsgraderne, der angiver indkomsten i første pensionsår relativt til indkomsten det sidste år i beskæftigelse, er omtrent konstant over hele pensionsperioden.

Det antages, at alle eksempelpersoner har første pensionsindbetaling i 2008, hvor den ufaglærte antages at være 21 år gammel, og den faglærte er 22 år gammel. Tilsvarende er personen med en kort eller mellemlang videregående uddannelse 25 år, mens personen med en lang videregående uddannelse er 28 år gammel. Hermed tager beregningerne højde for, at nogle uddannelsesgrupper tilbringer mere tid i uddannelsessystemet end andre.

Af denne årsag er der også forskelle i, hvor store andele af lønnen de forskellige grupper opsparer til pension. Jo længere tid man er på arbejdsmarkedet, jo mindre opsparing skal der til for at sikre en given dækningsgrad. Med udgangspunkt i gældende overenskomster, er det i analysen antaget, at faglærte og ufaglærte indbetaler 12 pct. af lønnen til arbejdsmarkedspensioner, kort og mellemlangt videreuddannede personer indbetaler 15 pct., mens personer med en lang videregående uddannelse indbetaler 17 pct.

En person, der i dag er 21 år gammel, kan som 60-årig forvente at have en længere restlevetid end personen, der i dag er 28 år gammel. Med velfærdsaftalen medfører dette, at der er forskelle i de respektive eksempelpersoners folkepensionsalder. Det antages derfor, at den ufaglærte og den faglærte person kan blive folkepensionist som 72-årig, mens de to øvrige personer kan komme på folkepension som 71-årige.

Modellen er i korte træk bygget op om følgende moduler:

- En arbejdsmarkedspension
- En privat pensionsopsparing
- En ATP-opsparing
- Et boligydelses- og boligstøttemodul
- Et simpelt indkomstkattesystem

Arbejdsmarkedspensionen er modelleret som en livrente, hvor der er taget højde for aldersbetingede dødssandsynligheder for såvel hovedpersonen som for dennes ægtefælle, ligesom der er taget højde for sandsynligheden for at blive invalid. For alle uddannelsesgrupper er det antaget, at der er tegnet en 10-årig ægtefælleforsikring, der udløser en udbetaling på 60 pct. af partneres pensionstilsagn, når denne dør. For personen med en lang videregående uddannelse, er der tegnet en invalidforsikring, der dækker 100 pct. af pensionstilsagnet, mens forsikringen dækker 50 pct. for de øvrige grupper.

Den private pensionsordning antages at være uden forsikringsordninger, men er ellers identisk med arbejdsmarkedspensionen. I princippet burde man have valgt en ratepension til dette formål, men ved at vælge livrenten opnås den fordel, at man ikke skal forholde sig til, hvor længe ratepensionens udbetalinger strækker sig. Kombineret med antagelsen om, at den tekniske grundlagsrente er sat så lavt, at pensionsudbetalingerne løbende opjusteres med lønudviklingen, muliggør dette, at dækningsgraden er tilnærmelsesvist konstant over hele pensionslivet.

ATP-opsparingen er ligeledes modelleret som en livrente. Her er der indbygget en ægtefællepension i form af en engangsudbetaling på 45.000 kr. i 2008-priser. Engangssummen aftrappes gradvist frem mod det femte år efter pensionsalderen med 9.000 kr. årligt. I analyserne her er det antaget, at der indbetales A-sats, svarende til 243,90 kr. månedligt gennem hele livet. For en væsentlig gruppe af bl.a. offentligt ansatte er dette i overkanten, da disse typisk betaler C-sats på 146,70 kr. pr. måned, men korrigeret for modregning i pensionstillægget og skattemodregning er påvirkningen af resultaterne lille.

Endvidere er folkepensionssystemet modelleret. Grundbeløbet er på 61.152 kr. i 2008-priser, og pensionstillægget på 28.752 kr. og 61.560 for samlevende hhv. enlige.

Ved skatteberegningerne antages der ligningsmæssige fradrag på 12.500 kr., og der betales arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. Endvidere har erhvervsaktive et beskæftigelsesfradrag på 4 pct., dog maks. 12.300 kr. Pensionister har ud over bundfradraget ingen fradrag, men betaler heller ikke arbejdsmarkedsbidrag.

Flere årsager til at de højest uddannede har de laveste dækningsgrader

Der er umiddelbart fire årsager til, at personer med en lang videregående uddannelse har den laveste dækningsgrad, på trods af at denne person ender med at have den største formue ved udgangen af arbejdslivet. For det første udgør folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg en mindre andel af lønnen, end tilfældet er for personer med lavere indkomster. For det andet giver den større pensionsformue, og dermed pensionsudbetaling, anledning til en større modregning af pensionstillægget for denne person. For det tredje har det betydning, at personen med den lange videregående uddannelse har en voksende lønprofil over arbejdslivet. Selvom personen har opsparet 17 pct. af sin løn over hele arbejdslivet, svarer indbetalingen i starten af arbejdslivet reelt til en væsentlig lavere andel af slutlønnen og dermed også af gennemsnitslønnen, end tilfældet er for de øvrige uddannelsesgrupper, hvor lønprofilen er fladere.

Dækning mod invaliditet højst for akademikere

Den fjerde årsag, til at personen med en langvarig uddannelse har den laveste dækningsgrad, er en antagelse om, at denne ved invaliditet er forsikret med 100 pct. af pensions-tilsagnet, hvilket typisk er tilfældet blandt akademikere. For de øvrige grupper er forsikringen antaget at være på 50 pct. Forsikringspræmien betales løbende ud af indbetalingerne, hvilket især trækker formueakkumuleringen for personen med en lang videregående uddannelse ned. Baseres dennes forsikring på samme antagelse (50 pct. af pensionstilsagnet), stiger dækningsgraden efter skat fra de 69 pct., der fremgår af tabel II.17, til 75 pct. I slutningen af dette afsnit ses der nærmere på følsomhederne på dækningsgraderne af at vælge forskellige forsikringsniveauer.⁷

7) Tal for invalidesandsynligheder er modtaget fra DREAM og er baseret på faktisk indberettede sandsynligheder. De anvendte sandsynligheder tager udgangspunkt i arbejdsmarkedspensionsordningerne på LO/DA-området. Da der er stor forskel på invalidesandsynligheder for forskellige fag- og uddannelsesgrupper, er de anvendte sandsynligheder højere end de, der anvendes i f.eks. akademikeres pensionsselskaber. Da præmien til invalideforsikring fragår opsparingen til alderspension, giver dette anledning til, at alderspensionsdækningen for personer med en lang videregående uddannelse har tendens til at være undervurderet.

Dækningsgraderne er et underkantsskøn

De viste dækningsgrader angiver et underkantsskøn. Det skyldes dels, at der er set bort fra, at en væsentlig gruppe i dag og i fremtiden indbetaler til private pensionsordninger ved siden af arbejdsmarkedspensionerne, hvorved den reelle pensionsformue undervurderes for disse personer. Der er heller ikke taget højde for, at personer, der bor i ejerbolig, i almindelighed er i besiddelse af friværdi i boligen, der kan anvendes til nedsparing. For lejere kan overgangen til en lavere indkomst give anledning til udbetaling af boligydelse i pensionsalderen. Herudover er antagelsen om, at renten før skat er på 4,75 pct. forholdsvist konservativt sat. Givet antagelserne om inflation og produktivitetsvækst, svarer dette til en vækstkorrigeret realrente efter skat på 0,44 pct. Pensionsmarkedsrådet (2005) og Velfærdskommissionen (2006) anvendte vækstkorrigerede realrenter efter skat på 1 pct. Endelig forøges dækningsgraderne for enker og enke-mænd i det tilfælde, der er tegnet en ægtefællepension på den afdøde, når ægtefællen dør. I det følgende ses der nærmere på dækningsgradernes følsomheder af at ændre på disse antagelser.

Betydningen af private pensionsordninger

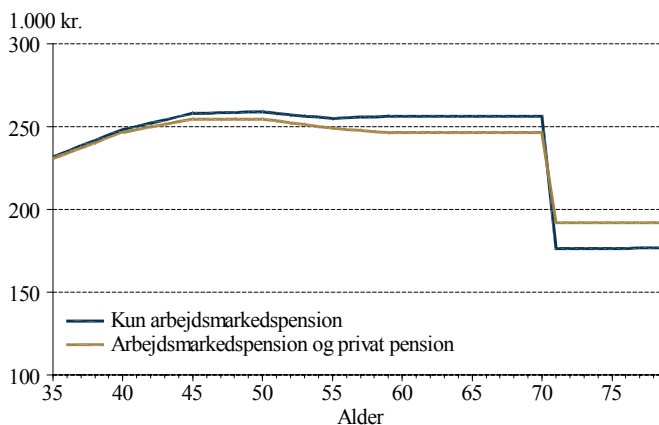
Opsparing i private pensionsordninger forøger dækningsgraden af to årsager

Supplerende opsparing i private pensionsordninger forøger dækningsgraden. Pensionsudbetalingerne vokser i sig selv, når opsparingen forøges, og samtidig sænkes indkomsten, der er tilbage til forbrug, når pensionsindbetalingerne forøges, jf. figur II.16. Figuren illustrerer på den ene side en situation, hvor en person med en lang videregående uddannelse sparer op på en arbejdsmarkedspension, og en situation hvor der spares op i både en arbejdsmarkedspension og en privat pensionsordning. I sidstnævnte situation ligger den disponible indkomst i arbejdslivet under den disponible indkomst, hvis vedkommende kun sparede op via en arbejdsmarkedspension. Omvendt er indkomsten som pensionist lavere, hvis der kun spares op i arbejdsmarkedspensionen. Begge dele trækker i retning af forøgede dækningsgrader, idet afstanden mellem den disponible indkomst i arbejdslivet og i pensionisttilværelsen mindskes, når der spares op ved siden af arbejdsmarkedspensionen.

Ældre på arbejdsmarkedet opsparer mere end yngre

For de udvalgte uddannelsesgrupper findes der en betydelig ekstra opsparing sted ved siden af arbejdsmarkedspensionerne, jf. tabel II.18. Det ses, at opsparingen i private pensionsordninger vokser stort set entydigt med alderen inden for de respektive uddannelsesgrupper, hvilket også stemmer overens med konklusionerne i afsnit II.3.

Figur II.16 Indkomst over livet med to forskellige opsparingsprofiler



Anm.: Figuren viser indkomsten efter pensionsopsparing og betalte skatter for en situation, hvor der kun spares på en arbejdsmarkedspension, og en situation hvor der spares op på både en arbejdsmarkedspension og en supplerende privat pensionsordning.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel II.18 Opsparing i private pensionsopsparinger

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
- År -	----- Pct. af indkomst -----			
20-22	0,0	0,1	•	•
23-27	0,3	0,5	0,2	•
28-32	0,6	0,7	0,4	0,7
33-37	0,8	0,9	0,6	0,5
38-42	0,9	0,9	0,8	0,9
43-47	1,0	1,3	1,0	1,7
48-52	1,4	1,5	1,2	2,2
53-57	2,0	2,6	2,2	2,9
58-60	2,6	3,4	3,3	5,1

Anm.: KMVU og LVU henviser til kort og mellemlang hhv. lang videregående uddannelse. Tallene angiver, hvor stor en del af indkomsten de respektive uddannelsesgrupper opsparer i private pensionsordninger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Private pensionsordninger forøger dækningsgraderne væsentligt for alle grupper

Lægges denne opsparingsadfærd for de forskellige aldersgrupper oven i arbejdsmarkedspensionerne forøges dækningsgraderne væsentligt, jf. tabel II.19. Det er særligt personer med en lang videregående uddannelse, der forøger pensionsopsparingen, hvilket forklarer den betydelige stigning i deres dækningsgrader på 8 pct.point efter skat. Dette ses ved sammenligning med tabel II.15. Et andet mønster, der er væsentligt at notere sig, er udviklingen i pensionstillægget.

Tabel II.19 Dækningsgrader for personer, der fratræder ved folkepensionsalderen

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Kr. -----			
Folkepensionens grundbeløb	61.152	61.152	61.152	61.152
Pensionstillæg	42.060	37.891	30.477	15.040
ATP	10.704	10.509	9.198	8.625
Arbejdsmarkedspension	98.391	107.506	135.033	167.363
Privat pension	13.206	18.182	16.679	36.376
Samlet pensionistindkomst	225.512	235.240	252.539	288.557
Slutløn som erhvervsaktiv	238.273	261.684	292.487	410.661
	----- Pct. -----			
Dækningsgrad, før skat	95	90	86	70
Dækningsgrad, efter skat	98	94	90	78

Anm.: KMVU og LVU henviser til kort og mellemlang hhv. lang videregående uddannelse. Lønnen er korrigeret for pensionsindbetalinger. Jf. endvidere tabel II.17. I forhold til den tabel er det her antaget, at de forskellige uddannelses- og aldersgrupper tillige indbetaler til private pensionsordninger i overensstemmelse med tabel II.18.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Aftrapningen af pensionstillægget svarer til en høj skat

Det fremgår af tabellerne, at stigningen i den samlede indkomst som pensionist er væsentlig mindre end stigningen i udbetalingen fra pensionsordningerne, som den private pensionsordning giver anledning til. Dette skyldes modregningen af pensionstillægget på 30 pct. af indkomsten. For den ufaglærtes vedkommende betyder forøgede udbetalinger fra private pensionsordninger på 13.206 kr. blot en forøgelse af de samlede indtægter på 9.244 kr. før skat. Herved virker reduktionen i pensionstillægget som en skat, der væsentligt reducerer incitamentet for personer, der modtager pensionsudbetalingerne til at forøge deres pensionsformue eller til at vælge at placere opsparingen i andre aktiver, f.eks. bolig. Dette vendes der tilbage til i afsnit II.5.

Betydningen af pauser i indbetalingen til pensionen

Barsel eller ledighed kan afbryde pensionsindbetalingerne

Bliver en person arbejdsløs eller går på barsel, får det konsekvenser for pensionsopsparingen. En person, der rammes af ledighed og overgår til dagpenge, indbetaler ikke til sin arbejdsmarkedspension. Til gengæld bliver der indbetalt dobbelt bidrag til ATP i perioden. Tilsvarende følger der ofte pauser i pensionsindbetalinger med afholdelse af barselsorlov.

Et års ledighed sænker dækningsgraden 1 pct.point.

Der ses nu nærmere på situationen, hvor opsparerer rammes af ledighed. Konkret analyseres det, hvordan dækningsgraden påvirkes af, at personen er ledig et år, fra sit 35.-36. år, 45.-46. år hhv. 55.-56. år. Udgangspunktet er beregningerne i tabel II.19, hvor der både opspares i en arbejdsmarkedspension og supplerende i en privat pensionsordning. Efterfølgende ses der på situationen, hvor personen er ledig i alle tre perioder over livet, altså som 35-36-årig, som 45-46-årig og som 55-56-årig. Som udgangspunkt reducerer ét års ledighed dækningsgraderne med 1 pct.point., jf. tabel II.20.

Tabel II.20 Dækningsgrader ved ledighed

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Pct. -----			
Ingen ledighed	98	94	90	78
Ledig i et år startende som				
- 35-årig	97	93	90	77
- 45-årig	97	93	90	77
- 55-årig	97	93	90	77
Ledig i alle tre perioder	96	92	88	76

Anm.: KMVU og LVU henviser til kort og mellemlang hhv. lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Skattesystem,
pensionstillæg og
dobbeltp ATP-
betaling afbøder
faldet i
dækningsgraden
ved ledighed ...**

Det kan forekomme overraskende, at konsekvensen for dækningsgraderne tilsyneladende ikke er større, men der er flere årsager til dette resultat. En ledighed på tre år udgør knap 7 pct. af en akademikers forventede arbejdsliv på 43 år. Ved en dækningsgrad på 100 pct., vil faldet i dækningsgraden før skat således være omtrent 7 pct.point, mens faldet vil være mindre ved lavere dækningsgrader. For en ufaglært person udgør tre års ledighed kun 6 pct. af arbejdslivets længde, der her er antaget at være 51 år. For det første modtager alle tre ovennævnte eksempelpersoner pensionstillægget. Det betyder, at for hver krone, der fradrages i pensionsudbetalingen opnås adgang til yderligere 30 øre via pensionstillægget. For det andet indbetales der dobbelt indskud til ATP-ordningen i de perioder, man er ledig. Endelig afbødes faldet i dækningsgraden i sig selv af skattesystemets progression – pga. bundfradraget bliver gennemsnitsskatten lavere, når pensionsudbetalingerne falder.

**... og ved
barselsorlov**

Ræsonnementet kan overføres til pauser i indbetalingen som følge af afholdelse af barselsorlov. For overenskomstansatte personer, der afholder barselsorlov, er det normalt, at arbejdsgiveren betaler fuld løn under det første halve års barsel. I denne periode indbetales der fortsat til arbejdsmarkedspensioner, men under orloven stopper pensionsindbetalingen ofte, og i dette tilfælde indbetales der ikke dobbelt til ATP, som tilfældet er for ledige på dagpenge. Det er imidlertid en forholdsvis lille andel af den enkelte erhvervsaktives pensionsopsparing, der kanaliseres til ATP, og på denne baggrund er reduktionen af forbrugsmulighederne ved afholdelse af barselsorlov af forholdsvis begrænset omfang.

**Reelt uforandrede
dækningsgrader
dækker over
væsentlige
ændringer i
pensionsformuen**

De begrænsede ændringer i dækningsgraderne dækker imidlertid over nogle forholdsvis store ændringer i pensionsformuerne. Ved tre års ledighed falder den samlede formue i forhold til situationen uden ledighed med 6,3 pct. for akademikerne, mens faldet for ufaglærte ligger på 5,3 pct., jf. tabel II.21.

Tabel II.21 Ændring i samlet pensionsformue ved ledighed

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Pct. -----			
Ingen ledighed	0	0	0	0
Ledig i et år startende som				
- 35-årig	-1,8	-1,7	-2,0	-1,7
- 45-årig	-1,7	-1,7	-2,0	-2,1
- 55-årig	-1,6	-1,8	-2,0	-2,2
Ledig i alle tre perioder	-5,3	-5,4	-6,3	-6,3

Anm.: KMVU og LVU henviser til kort og mellemlang hhv. lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Især et fald i private pensionsformuer

Den underliggende formueudvikling viser, at særligt den private pensionsformue falder, hvis ledigheden sker sidst i arbejdslivet. Det skyldes, at personerne i denne del af livet har de største opsparingsrater relativt til tidligere i livet. For grupper med en flad lønprofil gælder det omvendt, at arbejdsmarkedspensionen falder kraftigst, hvis ledigheden indtræffer tidligt i livet.

Offentligt pensionsystem – godt for ligheden, skidt for incitamenterne

Konklusionen er derfor, at midlertidige bortfald i pensionsindbetalingen kun har relativt begrænsede konsekvenser for dækningsgraden, hvilket primært skyldes, at de ovenfor analyserede personer alle modtager pensionstillægget, og at skattesystemet er progressivt. Dette kan betragtes som en forsikringsordning til gunst for personer, der midlertidigt står udenfor arbejdsmarkedet. Dette er positivt ud fra et omfordelingshensyn, men omvendt fører det til, at afkastet af den marginale opsparing, efter skat og tabte overførsler, bliver meget lille. Denne problemstilling vendes der indgående tilbage til i afsnit II.5.

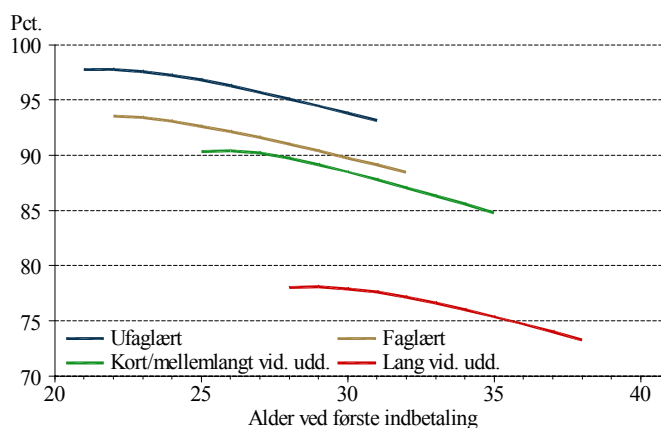
Indbetalingsperiodens længde

Dækningsgraden afhænger af starttidspunktet

Relateret til denne problemstilling er, hvor længe den enkelte sparer op til sin pension. Personer, der kommer sent igennem uddannelsessystemet, har færre år til at akkumulere en given formue. I udgangspunktet har en ufaglært, der i dag starter på arbejdsmarkedet som 21-årig, udsigt til en

forventet dækningsgrad på 98 pct. efter skat, hvilket også fremgik af tabel II.19 ovenfor. Hvis tidspunktet for denne persons første indbetaling udskydes, falder dækningsgraden gradvist af to årsager. For det første bliver indbetalingsperioden kortere. For det andet mister man et års anciennitet på arbejdsmarkedet, hvilket placerer en længere tilbage på lønkurven, jf. figur II.15. Ved en første indbetaling som 31-årig er dækningsgraden nede på 93 pct. For personen med den lange videregående uddannelse er der udsigt til en dækningsgrad på 78 pct., hvis vedkommende starter på arbejdsmarkedet som 28-årig. Startes der først på arbejdsmarkedet som 38-årig, falder dækningsgraden til 73 pct., jf. figur II.17.

Figur II.17 Dækningsgrader og start for pensionsindbetalinger



Anm.: Figuren viser, hvorledes dækningsgraderne efter skat falder, hvis de respektive typepersoner udsætter deres arbejdsmarkedsdebut. Det antages, at startlønnen altid er den samme uanset alderen på indtrædelsestidspunktet, dvs. den ufaglærte starter altid med lønnen for den 21-årige, der kan aflæses af figur II.15. Dækningsgraderne i startpunkterne genfindes i tabel II.19.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Efterlønnen lokker til tidlig tilbagetrækning

En tilsvarende problemstilling vedrører tilbagetræknings-tidspunktet. Der er i Danmark, i kraft af efterlønsordningen, gunstige vilkår for at vælge en pensionering, der ligger tidligere end den lovbestemte folkepensionsalder. Hvis man har været tilmeldt efterlønsordningen og i øvrigt opfylder de krav der hører hertil, har man muligheden for at komme på efterløn fem år, før man bliver folkepensionist. I sig selv vil dette sædvanligvis indebære en indkomstnedgang, idet de fleste erhvervsaktive personer kan oppebære en løn, der ligger over efterlønsniveauet, men det er en omkostning mange tilsyneladende er villige til at acceptere.

Øget fritid kan kompensere for mindre forbrug

Livsløbsmodellen, der i økonomisk teori anvendes til at vurdere, hvordan den enkelte planlægger sit forbrug af egentlige varer og fritid over et livsforløb, tilsiger, at den enkelte er villig til at acceptere et lavere forbrugsniveau, såfremt man får mulighed for til gengæld at forbruge mere fritid.⁸ Det store antal danskere, der overgår til efterløn i disse år, hvor beskæftigelsesmulighederne er gode, indikerer, at denne afvejning er relevant.

Prisen på tidlig pension falder i fremtiden

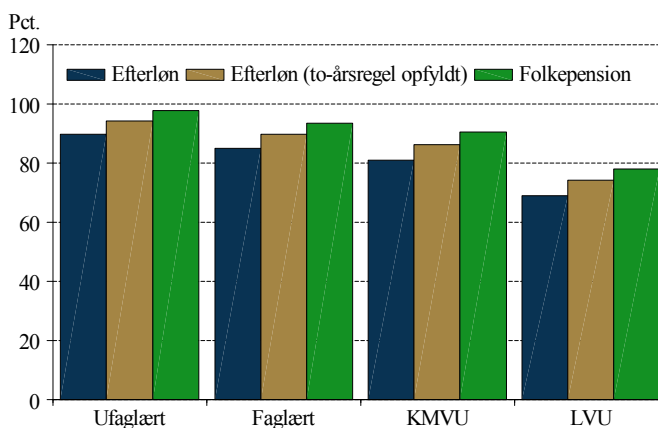
Det er vanskeligt at afgøre præcis, hvor grænsen går for, hvornår en erhvervsaktiv person mener at have tilstrækkelig indkomst til at ville acceptere en tidligere pensionering. I takt med, at velfærdsaftalen udsætter pensionstidspunktet, er det imidlertid et faktum, at den opsparede formue på efterlønstidspunktet vil blive større i fremtiden. Og med et progressivt skattesystem og modregning i pensionstillægget, giver den sidst optjente krone ikke noget stort afkast, hvilket også bliver bekræftet af analyserne i afsnit II.5. Dette vil øge fristelsen til at vælge en tidlig pensionering.

8) Dette forudsætter, at forbrug og fritid er substitutter, altså goder, der kan erstatte hinanden. Man kan også forestille sig en situation, hvor de er komplementære goder, altså goder hvor øget forbrug af det ene goder tilsiger øget forbrug af det andet. Et sådant eksempel er købet af rejser, der samtidig kræver forbrug af fritid.

Efterløn reducerer indkomsten som pensionist med mellem 8 pct. og 11 pct.

Ses der nærmere på, hvordan dækningsgraderne ændrer sig ved at gå på efterløn fem år hhv. tre år før folkepensionsalderen, fås billedet i figur II.18. For hver af de fire eksempelpersoner, er dækningsgraden ved folkepensionen identisk med niveauet i tabel II.20. Det ses, at jo tidligere man vælger at gå på efterløn, desto lavere dækningsgrad har man efterfølgende i pensionsalderen. For personen med en lang videregående uddannelse falder dækningsgraden fra 78 pct. til 69 pct., hvis vedkommende vælger at gå på efterløn fem år forud for folkepensionsalderen. Dette svarer til, at indkomsten som pensionist ligger godt 11 pct. lavere, end hvis man var blevet de fem år ekstra på arbejdsmarkedet. For den ufaglærte falder dækningsgraden fra 98 pct. til 90 pct., hvilket svarer til godt 8 pct.

Figur II.18 Dækningsgrader ved forskellige tilbagetrækningstidspunkter



Anm.: Dækningsgraderne angiver pensionsindkomsten efter skat relativt til efterskat-indkomsten året før folkepensionsalderen renset for pensionsindbetalinger. Har personen valgt efterløn, løber pensionsordningerne videre med rentetilskrivning og fradrag med forsikringspræmier, men der foretages ikke yderligere indbetalinger frem mod folkepensionsalderen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Andre forhold kan ændre sig ved pensionsalderen

Umiddelbart kan sådanne fald i indkomsten som pensionist opfattes som værende betydelige. Imidlertid kan forhold omkring ens boligsituation ændre sig afgørende omkring pensionsalderen. For det første kan en boligejer tænkes at være færdig med at afdrage på sin boliggæld ved overgangen til pensionering. For det andet kan en lejer tænkes at opnå adgang til boligydelse som pensionist.

Betydningen af boligform**Boligstøtte kan øge dækningsgraderne for ufaglærte og faglærte lejere ...**

For en lejer, der efter pensionstiden betaler den samme husleje som i arbejdslivet, kan der ligge besparelser i relation til boligudgiften efter pensioneringen. Ufaglærte og faglærte kan opnå boligstøtte som erhvervsaktive såvel som pensionister, jf. tabel II.22. Ufaglærte får forøget støtten med ca. 5.500 kr., mens faglærte får forøget støtten med ca. 7.000 kr.

Tabel II.22 Dækningsgrader for personer, der fratræder ved folkepensionsalderen

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Pct. -----			
Efter skat, før boligudgifter	98	94	90	78
Lejer	101	98	96	78
Ejer	110	104	101	85
Ejer med nedsparingslån	135	127	123	101
	----- Kr. -----			
Boligsikring i sidste arbejdsår	11.086	7.307	0	0
Boligydelse i første pensionsår	16.552	14.363	10.471	0
Forskel	5.466	7.056	10.471	0

Anm.: KMVU og LVU henviser til kort og mellemlang hhv. lang videregående uddannelse. Det er antaget, at lejeren bor i en 70 kvadratmeter stor lejlighed med en årlig husleje på 50.000 kr. Udlejeren betaler alle udgifter til vedligeholdelse. For ejerens vedkommende er det antaget, at der er købt ejendom til 1½ mio. kr. i 2008-priser 30 år før pensionstidspunktet, og at 500.000 kr. heraf er prisen på grunden. Der betales 2,4 pct. i grundskyld, men der ses bort fra ejendomsværdibeskatning. Beregningsteknisk svarer dette til, at skattestoppets nominalprincip er videreført, hvormed ejendomsværdibeskatningen er helt betydningsløs på de pågældende persontypers pensionstidspunkt. Boliglånet er tilbagebetalt i personens sidste erhvervsaktive år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... og i særdeleshed for lejere med en kort eller mellemlang uddannelse

Dækningsgraden vokser dog endnu kraftigere for personen med en kort eller mellemlang videregående uddannelse, nemlig fra 90 til 96 pct. Forklaringen er, at lønnen i den erhvervsaktive alder var for høj, til at der kunne opnås boligsikring, hvormed hele boligydelsen bidrager til dækningsgraden. For personen med den lange videregående uddannelse opnås der slet ikke adgang til boligstøtte i de betragtede to år, og derfor påvirkes dækningsgraden ikke.

Ejere øger forbrugsmulighederne kraftigt, når boliggælden er afviklet

Ejere kan ikke opnå boligstøtte på samme vilkår som lejere. Modtages der boligstøtte, sker det i form af lån, der skal tilbagebetales. Til gengæld kan ejeren spare penge ved at være færdig med at afdrage på sit realkreditlån, når vedkommende overgår til pension. Nu antages det, at personerne ejer en bolig, der i 2008-priser har en værdi på 1,5 mio. kr., og at den sidste ydelse på boliggælden forfalder i det sidste år som erhvervsaktiv. Herved sparer personen udgifterne hertil fra og med sit første pensionsår, hvilket løfter forbrugsmulighederne betragteligt.

Dækningsgrader på langt over 100 pct. ved nedsparing i egen bolig

Boligejere har yderligere en måde, hvorpå forbrugsmulighederne som pensionist kan forøges ganske betydeligt. Med udgangspunkt i boligejeren, som ved pensioneringen har en friværdi på 1,5 mio., vil det være muligt for denne person at belåne boligen i et omfang, der sikrer ham i omegnen af 40.000 kr. årligt.⁹ En sådan adfærd forøger det disponible beløb for pensionisten mærkbart til 123 pct. og 117 for ufaglærte hhv. faglærte, til 112 pct. for personer med en kort eller mellemlang uddannelse og til 95 pct. for akademikere. Tages der både højde for, at der ikke længere skal afdrages på gælden i huset, og at der derudover opnås adgang til et nedsparingslån, vokser akademikernes dækningsgrader også til mere end 100 pct. For ufaglærtes vedkommende opnås dækningsgrader på helt op til 135 pct.

9) Dette regnestykke forudsætter 1) Boligen stiger 4,75 pct. i værdi hvert år. 2) Pengene lånes til 6 pct. p.a. 3) Lånet udbetales således, at forøgelsen af den disponible indkomst (ny lånoptagelse fratrukket renter) hvert år vokser med lønstigningstakten på 3,15 pct. Med disse antagelser har personen efter 25 års nedsparing stadig en friværdi på godt 30 pct.

Følsomheden over for ændrede rente- og forsikringsforudsætninger

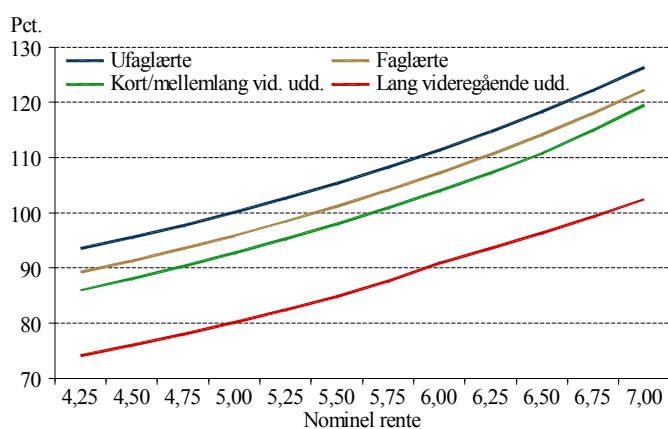
En stor pensionsformue kan tilskynde til tidlig pensionering

Der er i analysen bevidst anvendt forholdsvist konservative skøn for den nominelle forrentning af afkastet på pensionsopsparingen. Af forsigtighedshensyn er dette fornuftigt set ikke mindst gennem den enkelte opsparers briller. Ligger renten over det forventede niveau, vil der gradvist finde opjusteringer af pensionstilsagnet sted, og det kan – i samspil med efterlønsreglerne – friste den enkelte til at vælge en tidlig tilbagetrækning.

Renteniveauet afgørende for dækningsgraden

Derfor ses der nu på betydningen af at ændre renteniveauet for fastholdte inflations- og produktivitetsværdier. Der ses på situationen, hvor den nominelle rente befinder sig mellem 4,25 pct. og 7,00 pct., hvilket svarer til vækstkorrigerede realrenter efter skat i intervallet 0,04-3,16 pct., jf. figur II.19. Det ses, at renteniveauet er særdeles afgørende for dækningsgraden. Blandt tilsvarende analyser har Pensionsmarkedsrådet (2005) og Velfærdskommissionen (2006) anvendt vækstkorrigerede realrenter efter skat på 1 pct., hvilket med de her anvendte forudsætninger svarer til et nominelt renteniveau på 5,1 pct. Det løfter dækningsgraderne i denne analyse med 3-4 pct.point.

Figur II.19 Dækningsgrader og renteniveauer

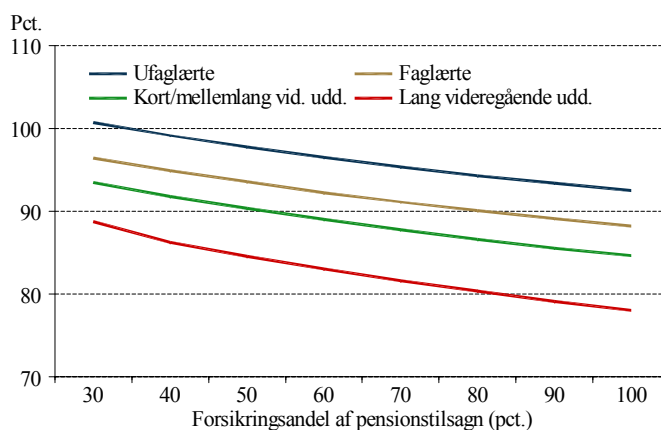


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Invaliditetsforsikring koster på dækningsgraden ...

Et andet element, der har stor betydning, for hvor hurtigt pensionsformuen akkumuleres, er omfanget af forsikringsordninger, der er tilknyttet. Hidtil har dækningsgraderne været funderet i en antagelse om, at langvarigt uddannede har tegnet en forsikring mod invaliditet, der sikrer en udbetaling på 100 pct. af det til enhver tid gældende pensionstilsagn. For de øvrige grupper har forsikringssummen kun udgjort 50 pct., jf. boks II.2. Forsikring mod tab af erhvervsevne fører i sidste ende til væsentligt lavere dækningsgrader for personer, der ikke rammes af invaliditet, jf. figur II.20. Omvendt opnår de personer, der rammes af invaliditet, langt højere dækningsgrad end i fravær af en forsikringsordning. For en ufaglært, der reducerer invalideforsikringen til 30 pct., opnås en dækningsgrad på omtrent 100 pct. Ved en forsikringsgrad på 50 pct. genfindes dækningsgraden på 98 pct. For personen med en lang videregående uddannelse ligger dækningsgraden ved forsikring med 100 pct. i pensionstilsagnet på 78 pct., hvilket også genfindes i tabel II.19. Denne person ville opnå en dækningsgrad ved alderspension på næsten 90 pct., såfremt invaliditetsforsikringen blev nedsat til 30 pct. af pensionstilsagnet, og personen vel og mærke undgik at blive invalid.

Figur II.20 Dækningsgrader og forsikringsgrader mod invaliditet

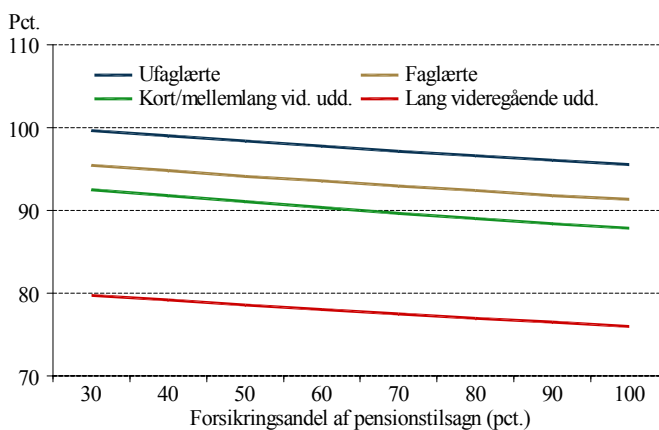


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... og det gør ægtefælleforsikring også

Tilsvarende er det antaget, at alle personer har tegnet ægtefælleforsikringer, der i 10 år efter ægtefællens død årligt udløser betalinger på 60 pct. af ægtefællens pensionstilsagn. Rent forsikringsmæssigt svarer dette til, at den forventede levetid for opsparereren stiger. Det er underordnet, om det er opsparereren selv eller dennes ægtefælle, der modtager pengene. Begge dele fører til, at den livsvarige ydelse forventeligt skal udbetales i flere år og derfor reduceres. Samspillet mellem forsikringens omfang og dækningsgraderne illustreres i figur II.21. En sammenligning af figur II.20 og figur II.21 viser, at dækningsgraderne reduceres mindre af at forøge ægtefælleforsikringen end af at forøge invalideforsikringen. Den primære årsag hertil er præcist, at udbetalingen af ægtefællepensionen løber i 10 år, mens invalidepensionen er livsvarig.

Figur II.21 Dækningsgrader og ægtefælleforsikring



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Dækningsgrader for gifte og samlevende

Dækningsgraden for par

I det følgende fokuseres der på, hvordan forbrugsmulighederne udvikler sig, hvis man i stedet for at betragte enlige personer betragter samlevende par/ægtepar. Det er antaget, at de pågældende eksempelpersoner er gift med personer med identiske karakteristika. Dvs. faglærte er gift med faglærte, ufaglærte med ufaglærte og så fremdeles. Med dette lidt stiliserede udgangspunkt kan der beregnes dækningsgrader for disse ægtepar, jf. tabel II.23.

Tabel II.23 Dækningsgrader for par, der begge fratræder ved folkepensionsalderen

	Ufaglært	Faglært	KMVU	LVU
	----- Kr. -----			
Folkepensionens grundbeløb	122.304	122.304	122.304	122.304
Pensionstillæg	18.645	10.310	0	0
ATP	21.401	21.011	18.390	17.244
Arbejdsmarkedspension	196.726	214.951	269.984	334.632
Privat pensionsordning	26.404	36.351	33.345	72.726
Samlet pensionistindkomst	385.480	404.928	440.023	546.906
Slutløn som erhvervsaktiv	476.546	523.369	584.975	821.322
	----- Pct. -----			
Dækningsgrad, før skat	81	77	75	67
Dækningsgrad, efter skat	85	81	80	74
Do., før skat (efter boligudg.)	78	75	73	64
Do., efter skat (efter boligudg.)	82	78	77	71

Anm.: KMVU og LVU henviser til kort og mellemlang hhv. lang videregående uddannelse. Lønnen er korrigeret for pensionsindbetalinger. Alle tal er i 2008-lønkroner på nær dækningsgraderne, der er opgjort i pct. og angiver indkomsten det første år som pensionist relativt til indkomsten det sidste år som erhvervsaktiv. Jf. boks II.2 for beregningstekniske detaljer. Omkring boligudgifterne er det antaget, at parret bor i en 70 kvadratmeter stor lejlighed med en årlig husleje på 60.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

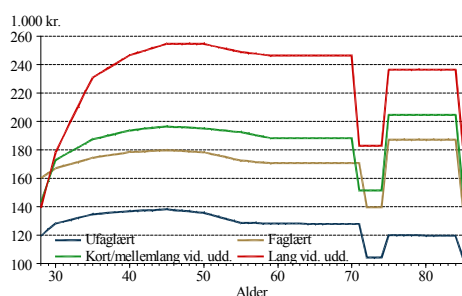
Dækningsgraderne er lavere for par end for enlige

Generelt falder dækningsgraderne relativt til situationen, hvor personerne er enlige, når der ses bort fra boligudgifter. Dette ses ved sammenligning med tabel II.19. En årsag er, at pensionstillægget er mindre for et par, end det er for to enlige tilsammen, hvilket igen er begrundet i, at der er stordriftsfordele, f.eks. i form af sparede huslejudgifter og fælles forbrug af el og varme, forbundet med at være i et parforhold. Som konsekvens er det også kun de faglærte og ufaglærte par, der opnår adgang til pensionstillægget.

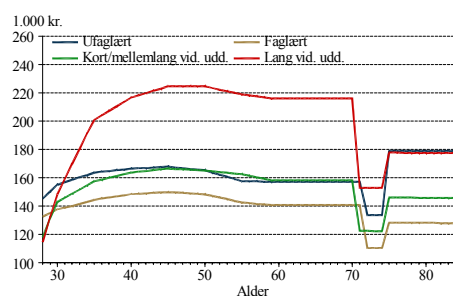
Ægtefællepensioner kan løfte dækningsgraden kraftigt ...

Følger man indkomsten efter skat over livet, fås figur II.22 og figur II.23 nedenfor. Alle indkomster er opgjort pr. person i husstanden på det pågældende tidspunkt. Det er antaget, at personerne er gift indtil deres 75. år, hvorefter deres ægtefælle dør. De ufaglærte og faglærte går på pension som 72-årige, mens personerne med en videregående uddannelse går på pension som 71-årige. Fokuseres der først på figur II.22, afspejler faldet i indkomsterne, at parret som pensionist har en dækningsgrad på mindre end 100 pct. Umiddelbart derefter stiger dækningsgraderne atter, hvilket skyldes antagelsen om, at der er tegnet en 10-årig ægtefællepension. I de følgende 10 år modtager den tilbageværende person således 60 pct. af den pensionsudbetaling, som den afdøde ville have opnået, hvilket løfter dækningsgraderne kraftigt i denne periode, hvorefter disse atter falder tilbage til et lavere niveau, når ægtefællepensionen ophører.

Figur II.22 Indkomst efter skat



Figur II.23 Indkomst efter skat og boligudgifter



Anm.: Personen bliver enke/enkemand som 75-årig, og i de efterfølgende 10 år modtages ægtefælleforsikring, svarende til 60 pct. af afdødes pensionsudbetalinger.

Kilde: Egen beregninger på baggrund af registerdata.

... men omfanget reduceres af faste udgifter

Det er dog kun, når der ses bort fra større faste udgifter, at man opnår dette billede. Mens nogle udgifter, f.eks. forbrug af mad og tøj, afhænger af antallet af personer i husstanden, er andre mere uafhængige heraf, f.eks. husleje. Figur II.23 søger at korrigere herfor og viser situationen, hvor ægteparret er lejere, der årligt har en husleje på 60.000 kr. I en sådan situation stiger nettoindkomsten, mens der modtages ægtefællepension, mindre kraftigt, idet den tilbageværende alene skal betale hele huslejen, hvilket svarer til en huslejestigning.

Dækningsgraderne på mellemlang sigt

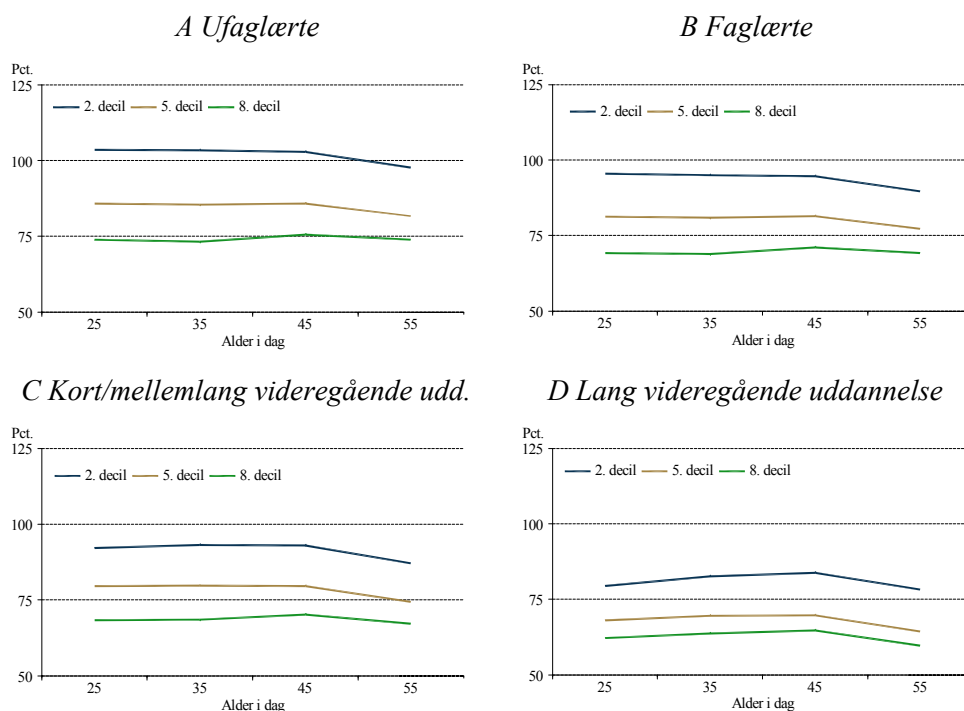
Arbejdsmarkeds-pensionssystemet modnes

Afslutningsvist undersøges det, hvor store dækningsgrader personer, der i dag er på arbejdsmarkedet, kan forvente at få som pensionister. Hertil benyttes formueltal for de forskellige uddannelsesgrupper. Det antages, at disse personer har første pensionsindbetaling som 25-, 35-, 45- hhv. 55-årige, men tildeles en initialformue svarende til de observerede tal for de respektive grupper. Tallene giver en indikation af, at modningen af arbejdsmarkedspensionssystemet er forholdsvis langt fremme, idet de forventede dækningsgrader for de fleste grupper ligger relativt tæt på de fremskrevne værdier, der ses af tabel II.19, jf. figur II.24.

De lavestlønnede har udsigt til de højeste dækningsgrader

Der er anvendt tal for personerne placeret i 2., 5. og 8. decil i lønfordelingen for at give et indtryk af spredningen, og tallene viser, at det er de lavestlønnede i grupperne, der har udsigt til de højeste dækningsgrader. I sig selv har disse personer de mindste formuer, men omvendt har de også de lavest forventede slutlønnings, hvilket trækker dækningsgraderne op.

Figur II.24 Forventede dækningsgrader for personer, der i dag er på arbejdsmarkedet



Anm.: Figurene viser de forventede dækningsgrader blandt de respektive uddannelsesgrupper baseret på deres aktuelle formueforhold i dag. De respektive grupper er tillagt den samme opsparingsadfærd som anvendt i boks II.2. Tilbagetrækningsaldrerne er 72, 71, 68 og 65 år for de 25-, 35-, 45- hhv. 55-årige.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Formuerne blandt de yngste	For personer med en kort/mellemlang eller lang videregående uddannelse anses der en tendens til, at dækningsgraderne er lavest blandt de yngste.
Rentens betydning	Denne tendens skal tilskrives, at der i fremskrivningerne af formuerne i analysen her er anvendt en vækstkorrigeret realrente, der ligger under det gennemsnitlige forrentningsniveau, som bl.a. de 45-årige har oplevet. I det omfang den faktiske rente bliver højere end niveauet, der er anvendt i analysen her, vil dækningsgraderne blandt de yngste også stige.
Opsummering	
Fremtidens pensionister vil kunne opretholde en høj levestandard	I afsnittet er der blevet beregnet dækningsgrader for de nuværende pensionister samt for grupper blandt fremtidens pensionister. Analysen peger i retning af, at fremtidens pensionister vil kunne gå på pension med en indkomst, der stort set modsvarer den, de havde i deres sidste erhvervsaktive år.
Risici forbundet med for høj opsparing	Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning kan de høje dækningsgrader give anledning til bekymring. Med efterlønsordningen er der meget gunstige vilkår for at trække sig tilbage i god tid inden folkepensionsalderen.
Efterlønnen og de effektive skatter er et problem	Ud fra økonomiske argumenter er efterlønnen uhensigtsmæssig, idet produktionsmulighederne og den finanspolitiske holdbarhed reduceres ved at fjerne erhvervsdygtige personer fra arbejdsstyrken. Et andet problem er, at det ikke koster særligt meget på dækningsgraden for den enkelte at gå på efterløn. Dette skyldes, at den effektive beskatning af ekstra opsparing er meget høj. Dette ses der nærmere på i det følgende afsnit.

II.5 Beskatning af opsparing

Afsnittets fokus	I dette afsnit fokuseres der på beskatningen af opsparing. I denne sammenhæng sondres mellem den <i>direkte</i> og den <i>sammensatte</i> beskatning.
Direkte beskatning	Den direkte beskatning er den skat, der betales som følge af satserne i skattesystemet. For de fleste typer af opsparing indebærer det danske skattesystem, at afkastet af formuen beskattes med en given skattesats. Skattesatsen varierer mellem forskellige typer af opsparing. Hvis der er tale om almindelig opsparing i f.eks. et pengeinstitut afhænger skattesatsen af personens indkomstforhold (f.eks. hvorvidt man betaler topskat eller ej) og af skattniveauet i kommunen. Derfor varierer den direkte beskatning på tværs af personer, selv for en bestemt opsparingsform.
Sammensat beskatning	Den sammensatte beskatning tager udgangspunkt i den direkte beskatning, men inddrager at en række offentlige overførsler afhænger af størrelsen på modtagerens formue og indkomst. Eksempelvis kan pensionsformuer modregnes i udbetalingen af folkepensionstillæg, ligesom en pensionist mister retten til supplerende pensionsydelse (ældrecheck), hvis vedkommende er i besiddelse af en likvid formue på knap 59.900 kr.
En krone i tabte overførsler har samme værdi som en krone ekstra betalt i skat	For en person, der planlægger sine opsparingsdispositioner, er det ligeså væsentligt at kende bortfaldet af ydelser og overførsler, som at vide hvilken ekstra direkte beskatning, formueopbygningen fører til. Når incitamenterne til at spare op skal afdækkes, er det derfor de sammensatte skattesatser, der er relevante.
Skattemålet tager højde for skatter og bortfald af offentlige ydelser	I dette afsnit beregnes de sammensatte skattesatser af relevans for opsparingsbeslutningen. Dette gøres ved på ethvert tidspunkt at beregne de skatter, der betales, og de ydelser, som personen går glip af ved at have opsparingen. Dette er periodens sammensatte beskatning. Derefter findes den tilbagediskonterede sum af de enkelte perioders beskatning. På samme måde findes de enkelte perioders afkast før skat, og den tilbagediskonterede sum af afkastene beregnes. Skattemålet findes herefter som forholdet mellem den

diskonterede sum af skattebetalingerne og den diskonterede sum af afkastet.

**Fem typer
opsparing
sammenlignes**

Denne sammensatte beskatning beregnes for fem forskellige opsparingsformer: almindelig opsparing i et pengeinstitut, pensionsopsparing i form af henholdsvis opsparing i kapital- og ratepension samt livrenter, samt opsparing i en ejerbolig, der medfører opbygning af friværdi, som efterfølgende kan belånes til forbrug, jf. boks II.3.

Analysen anvender en opsparingsmodel, som er udviklet af DREAM. Modellen består af et skatte- og overførselsmodul kombineret med et pensionselskab, et pengeinstitut og et boligmarked. I alle beregninger tages der højde for personernes overlevelsessandsynlighed, jf. Hansen mfl. (2007).

Modellens grundlæggende antagelser

Det antages, at alle aktiver forrentes med 4,75 pct. Konkret antages det, at det samlede afkast af en ejerbolig er 4,75 pct. pr. år (hvilket repræsenterer såvel værdien af bolig tjenesten som kapitalgevinster), og at alle indskud i banken og pensionskassen forrentes før skat med 4,75 pct. Dette er ikke nødvendigvis udtryk for en realistisk vurdering, men en antagelse, der foretages for at sikre, at de forskelle, som afdækkes i analysen, alene skyldes skatte- og overførselssystemet og ikke forskelle i de underliggende forrentninger.

Skatte- og overførselsmodul

Skatte- og overførselsmodulet beregner de skatter, den enkelte skal betale, samt hvilke overførsler vedkommende har adgang til. Beregningen tager udgangspunkt i reglerne for 2008, idet dog beskatning følger reglerne efter 2009, hvor grænsen for mellem- og topskat bliver sammenfaldende. Væsentlige elementer for denne analyse er beskatning af kapitalindkomst og pensionsopsparing samt modregning af ydelser på baggrund af formue, kapitalindkomst og udbetalinger fra pensionsopsparinger. De vigtigste overførsler er i denne forbindelse boligstøtte og folkepension.

Pengeinstitut

Opsparing i pengeinstitut er en individuel opsparingskonto. Saldoen tilskrives med den nominelle rente, og afkastet beskattes som kapitalindkomst.

Pensionsopsparing

Der analyseres tre typer af pensionsopsparing: kapitalpension, ratepension og livrente. Rate- og kapitalpension er rene opsparingsordninger uden forsikringselementer. Livrenten modelleres som en forsikringsordning. Udbetalingerne er livsvarige og starter, når personen bliver folkepensionist. Depotet for livrenten tilskrives med renten efter skat under hensyntagen til overlevelsessandsynligheden. Til livrenten er der knyttet en ægtefællepensionsforsikring og en invalideforsikring. Kapitalpensionen er et individuelt depot, der tilskrives med renten efter skat, og udbetales, når personen bliver folkepensionist. Ratepensionen er ligeledes et individuelt depot, der tilskrives med renten efter skat og udbetales over ti år. Fælles for de tre pensionsformer er, at afkastet beskattes med 15 pct.

Fortsættes

Bolig

Opsparing i en bolig antages at tage form af en investering (f.eks. tilbygning eller forbedring), der udløser forøget ejendomsværdiskat, men ikke forøget grundskyld. En boligopsparing foretaget i 2008 tilbagediskonteres pga. skattestoppets nominalprincip til 2002-priser med den gennemsnitlige prisvækst på enfamiliehuse. En boliginvestering i 2008-priser er som konsekvens heraf divideret med 1,68 ved beregning af ejendomsværdiskatten. Når personen går på pension, påbegynder han eller hun nedsparing i sin bolig ved at låne i banken. Frem mod sit forventede dødstidspunkt som 83-årig oparbejder personen en gæld, der svarer til 80 pct. af boligens værdi. Herfra kan personen ikke låne yderligere, men i det omfang, han eller hun bliver ældre, forøges personens nedsparing i takt med, at boligen stiger i værdi. Herved forbliver gælden på 80 pct. af boligens værdi i resten af personens liv. Det antages, at de 20 pct., som han eller hun ikke forbruger, sendes videre til arvinger, således at dette ikke tæller som en tabt forbrugsmulighed.

Forbrugsprofiler

Mens livrenten altså er en livsvarig ydelse, udbetales kapitalpensionen ved pensioneringen, mens ratepensionen udbetales over ti år. Dette giver anledning til forskellige forbrugsprofiler, der kan påvirke resultaterne.

For at reducere denne påvirkning antages det derfor, at kapitalpensionen sættes i banken ved udbetalingen. Herfra nedspares denne opsparing gradvist frem mod personens 83. år, som er det forventede dødstidspunkt. Dermed svarer forbrugsprofilen til den forbrugsprofil, som livrenten giver anledning til. Fordi pengene står i banken, kan der finde modregning i eksempelvis ældrecheck sted, ligesom afkastet beskattes som kapitalindkomst.

En tilsvarende antagelse gøres om ratepensionen; i de ti år udbetalingen foregår, opspares en andel i et pengeinstitut, hvilket sikrer, at pensionisten også har en løbende udbetaling efter ratepensionen er udløbet, og som tilnærmelsesvist kan sammenlignes med udbetalingen fra livrenten.

For opsparingskontoens vedkommende nedspares det opsparede beløb gradvist frem mod pensionistens forventede død som 83-årig.

**Beregningerne
tager
udgangspunkt i
et livsforløb**

De forskellige opsparingsformer er blandt andet karakteriseret ved, at de udbetales over forskellige perioder, og at der er forskel i behandlingen i tilfælde af opsparerens død. Beregningerne er derfor tilrettelagt for at skabe størst mulig sammenlignelighed mellem disse forskellige produkter. Det fælles udgangspunkt er, at opspareren planlægger et indkomstforløb i pensionsalderen, der sikrer vedkommende et konstant forbrug. I planlægningen af forbrugsforløbet antages, at forbrugeren planlægger en udbetalingsperiode, der svarer til den forventede restlevetid. Der er i beregningerne taget højde for, at personen har risiko for at dø i hver periode, og at denne dødsrisiko er voksende med alderen. I tilfælde af personens død beskattes restformuen på en kapital- og ratepension med 40 pct., og denne beskatning indgår i det samlede mål for beskatningen af disse to pensionsordninger. Dette gøres for at kunne sammenligne direkte med livrenten, som er en forsikringsordning, hvor formuen bortfalder ved død, men hvor der til gengæld udbetales et tillæg til afkastet, så længe personen er i live. Indestående i pengeinstitut eller bolig tilfalder arvingerne uden beskatning, jf. boks II.4.

Den sammensatte afkastbeskatning angiver de samlede skatter og tabte overførsler som andel af investeringens afkast.

I det følgende benævnes opsparingens løbende afkast A_t og det beskattes med satsen τ_t^A . Opsparingen kan give anledning til nedslag i diverse overførsler, f.eks. i efterlønnen eller pensionstillægget, og disse tab skrives som ΔT_t , hvor en positiv værdi angiver, at overførslen er reduceret.

Hvis opsparingen finder sted i livrente eller i rate-/kapitalpension, kan indbetalingen fradrages i indkomstskatten. Til gengæld bliver udbetalingerne indkomstbeskattet. Såvel skatteværdien af fradragsretten, som skatten, der falder ved udbetalingen, skrives ΔQ_t . For $\Delta Q_t < 0$ er der tale om et fradrag, mens der for $\Delta Q_t > 0$ er tale om en skat ved udbetalingen.

Hermed kan den sammensatte skattesats, τ , skrives

$$\tau_a = \sum_{t=a}^{\infty} \left(\frac{(\tau_t^A A_t + \Delta T_t + \Delta Q_t)}{(1+r)^{t-a}} \right) / \sum_{t=a}^{\infty} \left(\frac{A_t}{(1+r)^{t-a}} \right),$$

hvor a er alderen på indbetalingstidspunktet. Da beløbene forfalder på forskellige tidspunkter, er der tilbagediskonteret med renten, r . Hermed opgør ligningen værdien af de samlede tilbagediskonterede skatter og tabte overførsler sat i forhold til den tilbagediskonterede værdi af de samlede afkast.

Ligningen kan endvidere vise, at hvis afkastskatten er konstant ($\tau_t^A = \tau^A$), ingen overførsler påvirkes ($\Delta T_t = 0$), og der hverken gives fradrag ved indbetalingen, eller der sker beskatning ved udbetalingen ($\Delta Q_t = 0$), er den sammensatte skattesats τ lig kapitalskattesatsen τ^A .

Hvis der gives større skattefradrag ved indbetalingen, end der skal betales skat ved udbetalingen ($\Delta Q_t < 0$, hvilket f.eks. er tilfældet for en person, der betaler topskat på tidspunktet, hvor han sætter penge ind på en ratepension, og siden hen kun betaler bund- eller mellemskat ved udbetalingen), er den sammensatte skattesats mindre end kapitalskattesatsen, $\tau < \tau^A$.

Et lignende skattemål anvendes af Yoo og de Serres (2004).

Opsparingen sikrer et konstant årligt forbrug i den planlagte horisont

Udbetalingerne fra en livrente er fastlagt således, at de sikrer personen et konstant forbrug, så længe vedkommende er i live. Det antages, at der er en ægtefællepension tilknyttet livrenten, som kommer til udbetaling ved den forsikredes død. Ægtefællepensionen beskattes med 40 pct. Ratepensionen antages at blive udbetalt over ti år. Forbrugeren sparer en del af de årlige udbetalinger op i et pengeinstitut således, at der kan finansieres et konstant forbrug i planlægningshorisonten. Afkastet af en ratepensionsordning følger derfor reglerne for denne opsparingsform frem til udbetalingstidspunktet, og i den resterende periode vil der være et afkast, der beskattes som kapitalindkomst efter de almindelige regler. Aftrapningen af de sociale ydelser følger reglerne for modregning ved udbetaling af ratepension i de første ti år og reglerne for modregning af afkastet af formuen i den efterfølgende periode. Kapitalpensionen udbetales, når personen pensioneres. Herefter svarer opsparingsformen til opsparing i et pengeinstitut, idet formuen indbetales i et pengeinstitut og udbetales gradvist over planlægningshorisonten. Endelig antages, at der er mulighed for at spare op i form af friværdi i en ejerbolig. Det antages, at ejendommen er gældfri ved overgang til pensionsalderen. Den årlige forbrugsstrøm finansieres i dette tilfælde ved optagelse af nedsparingslån, der antages udbetalt årligt. Udbetalingerne fastlægges således, at 80 pct. af ejendommens værdi er belånt ved planlægningshorisontens udløb.

Opsparingsformerne analyseres enkeltvist

Der betragtes alene rene opsparingsformer og ikke kombinationer af de fem typer. Årsagen til dette er dels, at det ønskes at vurdere, om der er en skattemæssig og/eller indkomstoverførselsmæssig favorisering af bestemte opsparingsformer og dels et hensyn til at begrænse beregningernes i forvejen betydelige kompleksitet.

Afkastbeskatningen afhænger af indbetalings-tidspunkt og formue

Da skattemålet er et vejet gennemsnit af afkastbeskatninger på ethvert tidspunkt i livet og bl.a. indeholder betydningen af aftrapninger af pensionsydelse, som ikke er jævnt fordelt over livet, vil den målte afkastbeskatning af en given opsparing afhænge af, på hvilket tidspunkt i livet opsparingen finder sted. For indbetalinger, der foretages tidligt i livet, vil en høj beskatning i pensionsalderen således betyde mindre for den samlede afkastbeskatning over livet, end den samme

høje beskatning vil betyde for den samlede afkastbeskatning af indbetalinger foretaget umiddelbart før pensionsalderen. Herudover vil beskatningen afhænge af, hvor stor en formue den betragtede person har i forvejen.

Beregningerne fokuserer på indbetalinger som 60-årig og 40-årig

Da en stor del af pensionsopsparingen finder sted i de sidste ti år før tilbagetrækningen, beregnes den marginale beskatning af at forøge sin formue som 60-årig betinget af alderen ved tilbagetrækningstidspunktet, jf. afsnit II.2. Disse beregninger er suppleret med følsomhedsanalyser baseret på en antagelse om, at forøgelsen af formuen finder sted ved 40-års alderen.

Beregninger for hver 5.000 kr. i afkast

Beregningerne er gennemført ved at betragte ændringer i opsparingen, der hver leder til en årlig stigning i afkastet på omkring 5.000 kr. ved starten af pensionsalderen. Der ses på opsparing, der leder til afkast i størrelsesordenen 5.000 til 190.000 kr. i det første år som pensionist. Opsparingsordningerne indebærer, at pensionisten både forbruger den opsparede formue (hovedstolen) og afkastet (efter skat).

Først gennemgås centrale områder af skatte- og overførselssystemet

Som baggrund for opstillingen af skattemålet præsenteres elementer af kapitalbeskatningen, herunder den forskelligartede beskatning af de betragtede opsparingsformer samt disses forskellige påvirkning af de indkomstafhængige ydelser i overførselssystemet. Formålet her er ikke at give en detaljeret gennemgang, men blot at fokusere på nogle centrale elementer, som letter forståelsen af afsnittets problemstillinger.

Opsparingsformer og beskatningen heraf

Uens beskatning af forskellige opsparingsformer

Det danske skattesystem behandler opsparingsformerne forskelligt. Alene herved besværliggøres valget af opsparingsform for den enkelte.

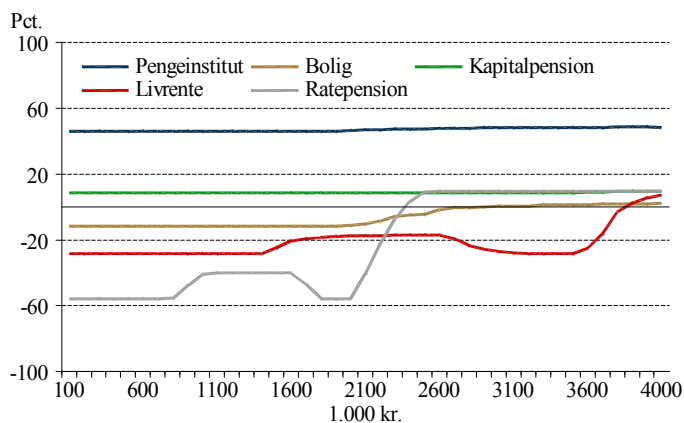
Marginalbeskatning af positiv nettokapitalindkomst ligger mellem 38,8 pct. og 59 pct. ...	Som udgangspunkt beskattes positiv nettokapitalindkomst som arbejdsindkomst, dog betales der ikke arbejdsmarkedsbidrag. Den marginale beskatning af kapitalindkomst ligger således i intervallet 0-59 pct. Hvis et person har en skattepligtig indkomst over bundfradraget, udløses en marginal beskatning på 38,8 pct. i en gennemsnitskommune Hvis personen herudover betaler mellem- eller topskat, når den marginale beskatning af positiv kapitalindkomst op på 44,8 hhv. 59 pct.
... mens skatteværdien af negativ netto-kapitalindkomst er på 33 pct.	Omvendt kan negativ nettokapitalindkomst ikke trækkes fra den del af indkomsten, der udsættes for bund-, mellem- eller topskat. Derfor er den gennemsnitlige skattemæssige værdi af en negativ kapitalindkomst på 33 pct. hvilket svarer til den skat, der i gennemsnit betales til kommunen og kirken samt i form af sundhedsbidrag til staten.
Andre regler for pensionsopsparing	Pensionsopsparing beskattes efter andre regler. Skatte-reglerne begunstiger umiddelbart pensionsopsparing, idet det løbende afkast heraf beskattes med 15 pct. Reglerne er imidlertid komplekse, idet der gives fradrag i indkomsten for indbetalinger til pensionsopsparing ved beregning af den enkeltes indkomstskat. Modsvarende beskattes pensionsudbetalingerne.
Pensionsudbetaling beskattes	Folkepension og udbetalinger fra løbende pensionsordninger – i praksis livrente og ratepension – betragtes som personlig indkomst, og udbetalingerne kan derfor beskattes med op til 59 pct. i indkomstskat. Til gengæld er der fuldt fradrag for indbetalinger til disse ordninger i den personlige indkomst, hvormed man kan opnå en værdi af fradraget på op til 59 pct. af det indbetalte beløb.
Livrente og ratepensioner kan åbne mulighed for betydelige direkte skattefordele	For en person, der betaler topskat i den erhvervsaktive del af sit liv, men kun kommer til at betale bund- eller mellem-skat under sin pension, fremstår livrente og ratepensioner umiddelbart som ganske gunstige opsparingsformer. For det første beskattes det løbende afkast med blot 15 pct. (i modsætning til op til 59 pct. for fri opsparing), og for det andet kan der opnås en fordel ved, at fradraget for indbetalinger sker til en højere skattesats end udbetalingen af pensionen.

Mindre skattefordele ved kapitalpension	I modsætning hertil beskattes udbetalinger fra kapitalpensionen kun med 40 pct. Til gengæld kan indbetalinger til kapitalpensioner ikke trækkes fra i topskatten, men kun i bund- og mellemskatten. Herved er skatteværdien af fradraget op til 44,8 pct.
Beskatning af bolig	Boliger beskattes via ejendomsværdibeskatning til staten og er aktuelt underlagt skattestoppet. Der betales således årligt 1 pct. af den del af ejendommens værdi, der ligger under 3.040.000 kr., og 3 pct. af den del af værdien, der ligger over. Som følge af skattestoppets nominalprincip er skattebasen den mindste af følgende værdier: ejendomsværdien pr. 1. oktober i indkomståret, pr. 1. januar 2002 eller pr. 1. januar 2001 tillagt 5 pct.
Pensionister kan få nedslag i boligskatten	Der er særlige regler for pensionister, der som udgangspunkt får et nedslag i ejendomsværdiskatten på 0,4 pct. af ejendomsværdien. Nedslaget nedsættes med 5 pct. af indkomsten, der ligger over 168.900 kr. og 259.800 kr. for enlige hhv. gifte pensionister. Skattestoppet omfatter ikke indkomstgraduering af pensionistnedslaget, hvorfor pensionister med stigende indkomst kan komme til at opleve stigende ejendomsværdiskat på trods af skattestoppets nominalprincip.
Den direkte marginale afkastbeskatning	
Resultater for enlig, der bor i ejerbolig og betaler topskat som erhvervsaktiv	I det følgende præsenteres den direkte beskatnings betydning for skattemålet for hver af de fem typer af opsparing. Der tages udgangspunkt i et eksempel med en enlig person, der betaler topskat på opsparingstidspunktet. Formueændringen antages at finde sted ved det 60. år, og det antages, at personen trækker sig tilbage som 65-årig og modtager folkepension efter dette tidspunkt. Personen bor i ejerbolig både som erhvervsaktiv og pensionist. Kombinationen af at være boligejer og topskatteyder dækker en andel på 80 pct. af samtlige topskatteydere og knap 50 pct. af samtlige ejere. Som beskrevet ovenfor betragtes en formueændring, der leder til et afkast på knap 5.000 kr. i det første år som pensionist.

Direkte marginal afkastbeskatning ved opsparing i pengeinstitut ...

Først betragtes situationen, hvor personen sparer op i et pengeinstitut. Beskatningsreglerne for opsparing i et pengeinstitut er de simpleste. I et givet år beskattes det marginale afkast med enten 38,8 pct. eller med 59 pct. afhængigt af om personen betaler bundskat eller topskat, idet skattesystemet efter 2009-reglerne lægges til grund. Som følge af antagelserne i eksemplet betaler personen topskat af afkastet i de første fem år (fra 60 til 65 år). Som pensionist har personen i hele perioden en indkomst, der er højere end bundfradraget i indkomstskattesystemet alene som følge af folkepensionen. Disse forudsætninger betyder, at den beregnede marginale afkastbeskatning er gradvist stigende i formuen, jf. figur II.25, der viser den marginale afkastbeskatnings udvikling som funktion af den opsparede formues størrelse, når den betragtede person er topskatteyder på indbetalingstidspunktet og indbetalingen foretages ved det 60. år.

Figur II.25 De direkte skatters betydning for marginalskatten, indbetalingsalder 60 år, boligejer, topskatteyder



Anm.: Pensionsformuerne er beregnet før udbetaling, således at der skal betales skat af den udbetaling, formuen giver anledning til. Opsparing i bolig og pengeinstitut er derimod ikke skattepligtige ved udbetaling. Man kan derfor ikke umiddelbart oversætte formuestørrelser til sammenlignelige forbrugsstrømme.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

**... mellem
46 pct. og 52 pct.**

Årsagen til det gradvise forløb af beskatningen er, at det er antaget, at personen bruger den opsparede formue gradvist over pensionstilværelsen. De første år som pensionist er derfor karakteriseret ved, at personen har en relativt stor formue, mens formuen for de senere år af pensionisttilværelsen er lav. Derfor vil formuen for alle de beregnede størrelser af startformuen på et tidspunkt blive tilstrækkelig lav til, at der kun skal betales bundskat af den marginale opsparing. Den marginale afkastbeskatning målt over hele livet er således altid lavere end 59 pct., men vil nærme sig dette niveau for meget store formuer. Ved en formue på 4 mio. kr. er den marginale afkastbeskatning 51 pct. Omvendt er den marginale beskatning af afkast for helt små niveauer af formuen 38,8 pct. i hele pensionistperioden. Da der imidlertid betales topskat i de fem år, hvor personen er erhvervsaktiv inden tilbagetrækningen, bliver den samlede marginale afkastbeskatning på 46 pct. for små formuer. Ud over kapitalbeskatningen påvirkes den marginale afkastbeskatning i det viste eksempel af aftrapningen i reduktionen i ejendomsværdibeskatningen for pensionister med en lav indkomst.¹⁰

**Direkte marginal
afkastbeskatning
ved opsparing på
kapitalpension på 9
til 11 pct.**

Beskatning af opsparing på kapitalpension minder mest om beskatning af opsparing i et pengeinstitut, idet det antages, at kapitalpensionen udbetales på pensioneringstidspunktet og indbetales på en opsparingskonto, hvorefter formuen gradvist forbruges gennem pensionisttilværelsen på helt samme måde som opsparingen i pengeinstituttet. Når den marginale afkastbeskatning af kapitalpensionsopsparingen er lavere end afkastbeskatning af opsparing i pengeinstitut, skyldes det således alene forskelle før udbetalingen af kapitalpensionen. Der er flere forskelle: For det første beskattes afkastet i perioden fra 60 til 65 år med 15 pct. på kapitalpensionsordningen (mod 59 pct. på opsparingskontoen). For det andet fradrages indbetalingen i indkomstskatten med 44,5 pct., fordi den kan fradrages i mellemskatten, mens udbetalingen af kapitalpensionen kun beskattes med 40 pct. Der er således en gevinst på 4,5 pct. af formu-

10) Da det kun er afkastet af opsparingen i et pengeinstitut, der giver anledning til modregning i reduktionen af ejendomsværdibeskatningen, er denne effekt så begrænset, at den ikke kan ses i figuren.

en, der indgår som reduceret afkastbeskatning. Disse skattefordele betyder, at den marginale beskatning bliver omkring 9 pct. ved et lavt formueniveau voksende til omkring 11 pct. ved et højt formueniveau.

Direkte marginal afkastbeskatning af ratepension er meget lav for små formuer

Ratepension afviger fra en kapitalpension på en række områder. For det første udbetales pensionen over ti år. For det andet betyder skattereglerne for ratepension, at en person, der betaler bundskat som pensionist, men topskat som erhvervsaktiv har en større skattefordel end ved kapitalpension, idet der opnås en skattegevinst på (59-38,8 pct. =) ca. 20 pct. af formuen, der indgår i skattemålet som reduceret afkastbeskatning. Det er denne store reduktion i beskatningen af selve formuen, der er hovedårsagen til, at skattemålet viser en negativ marginal afkastbeskatning på 55 pct. ved små formuer. En tredje medvirkende forklaring på den store skattefordel ved ratepension frem for kapitalpension er, at afkastet beskattes med 15 pct. for den del af pensionsformuen, der ikke er udbetalt, i den 10-årige periode, hvor pensionen er under udbetaling.

Aftrapning af lempelsen i ejendomsværdibeskatningen reducerer fordelene

Ved en ratepensionsformue i intervallet fra 800.000 kr. til 1,7 mio. kr. er skattefordelen reduceret, således at den marginale afkastbeskatning har et negativt niveau på ca. 40 pct. Det skyldes, at nedslaget i ejendomsværdibeskatningen til pensionister aftrappes som følge af både afkast og udbetaling af hovedstolen i de år, ratepensionen er under udbetaling. Ved formuer over 1,7 mio. kr. falder den marginale afkastbeskatning igen til -55 pct., fordi lempelsen af ejendomsværdibeskatningen er fuldt aftrappet.

Direkte marginal afkastbeskatninger ens for rate- og kapitalpension ved større formuer

Ved en formue på 2,0 til 2,5 mio. kr. stiger marginalbeskatningen af ratepensionen markant til et niveau på 10 pct., som fastholdes med stigende formue.¹¹ Denne del af marginalbeskatningen svarer til marginalbeskatningen af kapitalpensioner ved tilsvarende formuer. Stigningen skyldes, at de marginale udbetalinger fra ratepensionen beskattes med topskattesatsen. Derfor bortfalder den gevinst på beskatningen af formuen, som var afgørende for den lave samlede beskatning ved mindre formuer. Analysen viser, at der for disse formueniveauer er skattemæssig neutralitet mellem valget af kapital og ratepension, hvilket indebærer, at den skattegevinst, som opnås på formuen ved kapitalpension, netop opvejes af den lavere afkastbeskatning af ratepensionen, mens den er under udbetaling.

Direkte marginal afkastbeskatning af livrenter på -28 pct. ved små formuer

Livrente giver for lavere formueniveauer – ligesom ved de øvrige pensionsordninger – en gevinst, som består i, at udbetalingerne helt eller delvist beskattes med en lavere skattesats end indbetalingerne. Der opnås ikke fuldt ud den samme lave afkastbeskatning som for ratepensionen ved denne difference. Det skyldes først og fremmest, at livrente i beregningerne opnår et højere afkast end de øvrige opsparingsformer. Da den skattemæssige gevinst ved forskellen i beskatningen på ind- og udbetalingstidspunktet er uafhængig af afkastet, kommer denne forskel til at betyde mindre målt i procent i tilfældet med livrente, hvilket er hovedårsagen til forskellen. Livrente afviger fra de øvrige opsparingsformer ved at inkludere en forsikring, som betyder, at pensionen udbetales så længe personen er i live. Bagsiden af dette er, at formuen tilfalder selskabet ved personens død. Denne formue fordeles mellem de overlevende forsikringstagere i form af et rentetillæg. Personer, der er i live, får derfor et højere afkast end markedsafkastet. Beregningsfor-

- 11) For meget store formuer skulle det umiddelbart forventes, at afkastbeskatningen ville overstige 15 pct. Det skyldes, at såvel ind- som udbetalinger fradrages/beskattes med 59 pct., og at afkastbeskatningen er 15 pct. til ratepensionen er udbetalt og mindst 38 pct. i perioden efter udbetalingen. Imidlertid betyder risikoen for, at personen dør inden det fyldte 75. år, at en ikke ubetydelig del af ratepensionsformuen beskattes med 40 pct. på tidspunktet, hvor den udbetales (til arvingerne). Det trækker afkastbeskatningen ned.

udsætningerne indebærer, at det forventede afkast inklusiv dette tillæg bliver højere. Det skyldes først og fremmest, at den forventede udbetalingsperiode er længere i tilfældet med en livrente.

Aftrapningen af lempelsen af ejendomsværdiskatten reducerer fordelene ved højere formuer

Aftrapningen af lempelsen af ejendomsværdibeskatningen for pensionister betyder, at den marginale afkastbeskatning er højere i det interval af pensionsformuer, der giver anledning til indkomster, hvor lempelsen af ejendomsværdibeskatningen aftrappes. Da en given opsparing udbetales over en længere periode end i tilfældet med ratepension, skal der en større formue til at nå dette indkomstinterval med en livrentepension. Effekten af aftrapningen finder derfor sted i formueintervallet fra 1,4 mio. kr. til 3,2 mio. kr. for livrenter. Som ved ratepensionen falder den marginale afkastbeskatning tilbage til det oprindelige niveau for formuer, hvor ejendomsværdiskattelempelsen er fuldt aftrappet. For formuer over dette niveau stiger den marginale afkastbeskatning gradvist til 15 pct.¹²

Direkte marginal afkastbeskatning af boliger omkring 0 pct.

Beskatningsreglerne for ejerboliger indebærer en ejendomsværdibeskatning på 10 promille af ejendomsværdien opgjort til 2001 prisniveau og 30 promille af den del af ejendomsværdien, der i 2001 oversteg 3,04 mio. kr.¹³ Denne skattebetaling sættes i forhold til det samlede afkast af boligformuen og samtidig korrigeres for det opnåede rentefradrag på 33 pct. af rentebetalinger på nedsparingslånet, der finansierer pensionistens forbrug. Den samlede effekt af beskatningen og rentefradraget indebærer, at den marginale afkastbeskatning af opsparing i boliger er -11 pct. for en formue på 0,5 mio. kr. Herefter stiger den marginale afkastbeskatning til et niveau på knap 0,5 pct.

12) Kurvens krumme forløb i figur II.25 skyldes, at præmieerne til ægtefællepensionen vokser, når formuen (pensionstilsagnet) vokser. Pensionen vokser derfor mindre end proportionalt med indbetalingen, hvorfor skatten heller ikke vokser fuldt proportionalt til formuen.

13) Den viste boligformue når ikke op på et niveau, der svarer til progressionsgrænsen, jf. figur II.25.

Ratepension og livrente har lavest direkte marginal afkastbeskatning

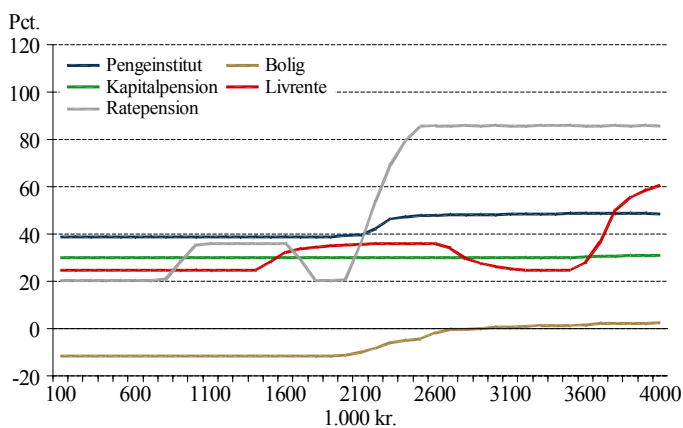
Konklusionen på analysen af den direkte beskatning er således, at for en person, der betaler topskat som erhvervsaktiv har følgende opsparingsformer den laveste direkte marginale afkastbeskatning, hvis indbetalingen sker ved det 60. år:

- For formuer fra 0 til 2,3 mio. kr.: Ratepension
- For formuer fra 2,3 til 4,0 mio. kr.: Livrente

Opsparing i bolig har lavest marginal afkastbeskatning for ikke-topskatteydere

Hvis der er tale om en person, der betaler bundskat på indbetalingstidspunktet, bortfalder en betydelig del af fordelene ved pensionsopsparingsordninger, og det er for alle formuestørrelser boligopsparingen, der har den laveste marginale beskatning, jf. figur II.26.

Figur II.26 De direkte skatters betydning for marginalskatten, indbetalingsalder 60 år, boligejer, indbetalinger fradrages i bundskatten



Anm.: Jf. figur II.25.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Indbetalinger ved 40-års alderen

Afkastbeskatningen afhænger af varigheden af opsparingen

En betydelig del af skattefordelen ved pensionsopsparing vedrører reduktionen i afkastbeskatningen. I de præsenterede mål for den marginale afkastbeskatning er denne skattefordel begrænset, fordi indbetalingerne kommer ret sent i livet. Det er derfor centralt at vurdere, i hvilket omfang en ændring af indbetalingstidspunktet har betydning for størrelsen af den marginale afkastbeskatning. For at kunne vurdere betydningen af dette er der gennemført beregninger, hvor personen foretager den marginale indbetaling, når vedkommende bliver 40 år. Der betragtes en enlig person, der bor i ejerbolig og betaler topskat i den erhvervsaktive del af livet og trækker sig tilbage på folkepension, når vedkommende fylder 65 år. Beregningerne er kun gennemført for de tre typer af pensionsopsparinger.

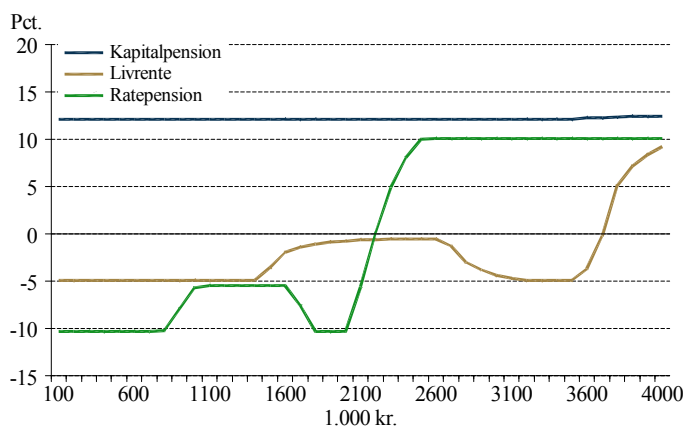
Den overordnede konklusion er den samme: Opsparingsformen med den laveste direkte beskatning er:

- Ratepension for pensionsformuer op til 2,2 mio. kr.
- Livrente for pensionsformuer fra 2,2 mio. kr. til 4,0 mio. kr.

Højere afkastbeskatning for topskatteydere ved indbetalinger i 40-års alderen

Den marginale afkastbeskatning af ratepension og livrente er betydeligt højere for alle formueniveauer ved indbetalinger som 40-årig end som 60-årig. Dette er resultatet af to modsatrettede effekter. Indbetalingen som 40-årig betyder på den ene side, en forlængelse af den periode, hvor afkastet beskattes med den lave sats på 15 pct., hvorved den gennemsnitlige årlige afkastbeskatning falder. På den anden side medfører den længere opsparingsperiode til, at engangsgevinsten ved den forskellige skattemæssige behandling af ind- og udbetalinger får mindre vægt i den samlede beskatning. Da hovedforklaringen på den lave marginale afkastbeskatning ved indbetalinger som 60-årig kommer fra engangsgevinsten, bliver nettoresultatet, at afkastbeskatningen forøges. Det er dog fortsat således, at beskatningen er negativ for begge pensionsformer for pensionsformuer på op til 3,7 mio. for livrente og 2,2 mio. for ratepension, svarende til den formue, der udløser topskat, jf. figur II.27.

Figur II.27 De direkte skatters betydning for marginalskatten, indbetalingsalder 40 år, boligejer, indbetalinger fradrages i topskat



Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

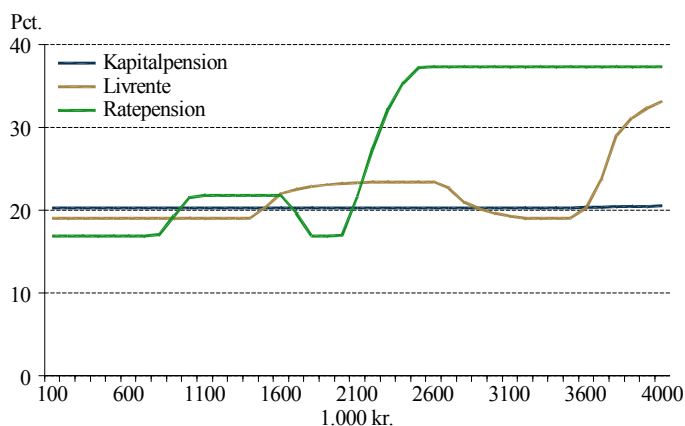
Lavere afkastbeskatning for ikke-topskatteydere ved indbetalinger i 40-års alderen

En person, der betaler bundskat som erhvervsaktiv – og som derfor ikke opnår den skattemæssige engangsgevinst ved forskellen i fradrag/beskatning af ind- og udbetalinger – vil derimod opleve en lavere marginalbeskatning af indbetalinger som 40-årig end som 60-årig. Det skyldes, at vedkommende kun oplever effekten af, at den gennemsnitlige årlige afkastbeskatning falder, jf. figur II.28.

Lavest marginal beskatning for boliger

Reduktionen i den marginale beskatning er dog ikke tilstrækkelig til at ændre ved konklusionen om, at boligopsparing er den mest skattesubsidierede opsparingsform for personer, der kun betaler bundskat som erhvervsaktive.

Figur II.28 De direkte skatters betydning for marginalskatten, indbetalingsalder 40 år, boligejer, indbetalinger fradrages i bundskat



Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Opsparing og modregning af folkepension

Incitamenter afgøres af andet end skatteregler

Incitamenterne til at spare op er ikke afdækket med gennemgangen af skattestrukturen. Det skyldes reglerne for tildeling af sociale ydelser, jf. beskrivelsen af folkepensionssystemet og boligydelsen i afsnit II.4.

Aftrapning af sociale ydelser har stor betydning for marginal afkastbeskatning ved pensionsopsparing

Udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger med løbende udbetalinger indregnes i indkomstgrundlaget for indkomstbeskatningen og herudover også som en del af det indkomstgrundlag, der giver anledning til beregning af supplerende pensionsydelse (ældrecheck), pensionstillægget og personlige tillæg. Herudover indgår de løbende udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger i indkomstgrundlaget for aftrapning af boligydelsen til lejere. Den sammensatte beskatning af pensionsopsparingen er derfor betydeligt højere, end den hidtidige analyse har peget på. I dette afsnit ses i første omgang på en boligejer således at det alene er effekten af folkepensionssystemet, der analyseres.

Mindre betydning ved opsparing i pengeinstitut

I et vist omfang sker der også modregning i folkepensionsydelse ved opsparing i et pengeinstitut. Der er dog den centrale forskel, at det kun er afkastet af indestående i pengeinstituttet, der medgår i indkomstgrundlaget for modregningen af de sociale ydelser.¹⁴ Dette står i modsætning til opsparing i pensionsordninger, hvor såvel afkastet som forbrug af formuen giver anledning til modregning i de sociale ydelser. Aftrapning af de sociale ydelser har således en betydeligt større effekt på den sammensatte beskatning af pensionsopsparing end af opsparing i et pengeinstitut.

Ingen betydning ved opsparing i bolig

Opsparing i form af anskaffelse af større ejerbolig giver slet ikke anledning til modregning i sociale ydelser. Dette stiller denne opsparingsform endnu gunstigere end angivet ovenfor, når det er den samlede sammensatte marginale afkastbeskatning, der vurderes.

I det følgende illustreres, hvordan den sammensatte marginale afkastbeskatning af de fem typer af opsparing afhænger af den opsparede formue.

Årlig sammensat marginal afkastbeskatning på 57 pct. i et pengeinstitut

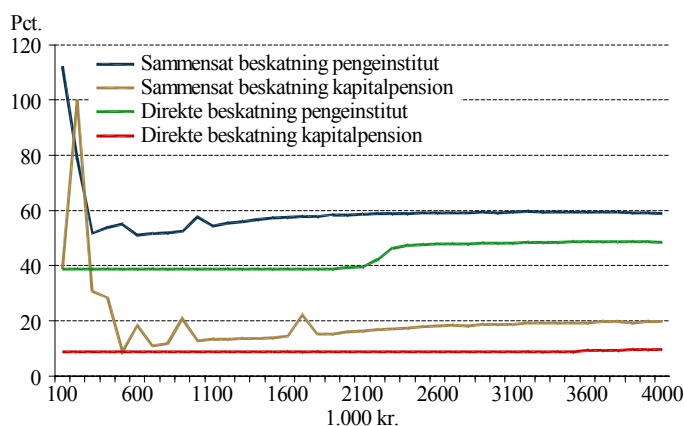
Ved opsparing i et pengeinstitut reduceres pensionstillægget med 30 pct. af afkastet. Effekten på afkastbeskatningen kan findes som værdien af de tabte overførsler plus beskatningen korrigeret for værdien af de tabte overførsler. Det fører til, at den årlige sammensatte afkastskat bliver $(0,388 + 0,3 \cdot (1 - 0,388) =) 0,572$. Dvs. for en person, som betaler bundskat og bliver modregnet i pensionstillægget, kommer den sammensatte afkastbeskatning stort set til at svare til topskatten. Endvidere er grænserne for aftrapning af pensionstillægget tilpasset således, at pensionstillægget er fuldt aftrappet ved topskattegrænsen. Derfor er den sammensatte afkastbeskatning stort set ikke progressiv fra det niveau, hvor aftrapningen af pensionstillægget indtræder.

14) Dette gælder dog ikke supplerende pensionsydelse (ældrecheck), som bortfalder ved en likvid formue (det vil sige indestående i pengeinstitut) på 59.900 kr.

**Aftrapning
afhænger af
størrelsen af
personlige tillæg
ved lave
indkomster**

I indkomstintervallet for supplerende indkomst fra 0 til 57.300 kr. sker der en samlet modregning af supplerende pensionsydelse og personlige tillæg. Disse er alle fuldt aftrappede ved 57.300 kr. Derfor afhænger aftrappingsprocenten af omfanget af personlige tillæg, som pensionisten modtager. I det eksempel er det antaget, at pensionisten modtager personligt tillæg svarende til gennemsnittet for alle pensionister. Med dette forholdsvis beskedne niveau for personligt tillæg bliver modregningsprocenten ikke så høj, jf. figur II.29, hvoraf det fremgår, at den sammensatte marginale afkastbeskatning er lavest ved et formueniveau på omkring 0,5 mio. kr.

Figur II.29 Direkte og sammensat marginal afkastbeskatning, indbetalingsalder 60 år, boligejer, topskatteyder



Anm.: Jf. figur II.25.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

**Grænse for
indestående ved
ældrecheck**

Betingelsen om, at den likvide formue ikke må overstige 59.900 kr. for at modtage ældrecheck, giver anledning til voldsomt høj afkastbeskatning for personer med små formuer.

Generelt velafstemt samspil mellem skatteprogression og aftrapning

Samspelet mellem aftrapningen af de forskellige indkomstafhængige dele af folkepensionen indbyrdes og mellem disse og progressionen i skattesystemet er således generelt velafstemt og forhindrer u hensigtsmæssige udsving i marginalbeskatningen. Det gælder dog ikke for den supplerende pensionsydelse, hvor begrænsningen på størrelsen af likvide formuer ikke forekommer hensigtsmæssig i et beskatningsperspektiv, og i øvrigt er en regel der er vanskelig at håndhæve.

Samlet marginal afkastbeskatning i pengeinstitut er konstant omkring 59 pct.

Da den årlige afkastbeskatning således er stort set konstant uafhængigt af formueniveauet (bortset fra lave formuer), bliver den marginale sammensatte beskatning af opsparing i et pengeinstitut stort set også uafhængigt af formueniveauet og svarer til den årlige beskatning på omkring 59 pct.

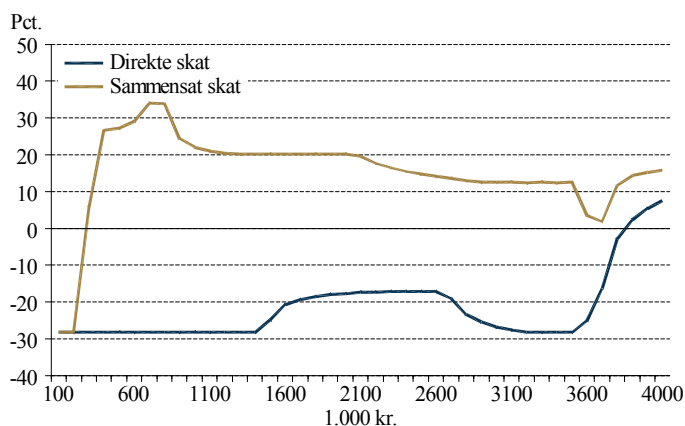
Samme forskel mellem direkte og sammensat marginal afkastbeskatning

Aftrapningen af pensionstillægget påvirker den sammensatte beskatning af kapitalpensionen og opsparing i pengeinstitut på samme vis. Det skyldes antagelsen om, at kapitalpensionen udbetales ved overgang til pensionsalderen og indbetales i et pengeinstitut. Derfor er der den samme forskel mellem den sammensatte og direkte beskatning af indskud i et pengeinstitut som ved opsparing på en kapitalpension. Den direkte beskatning af kapitalpensionen er dog lavest, og derfor er også den sammensatte beskatning lavest.

Sammensat marginal afkastbeskatning på omkring 15 pct. ved livrente

Den sammensatte marginale beskatning af afkastet på en livrente forstås lettest ved at tage udgangspunkt i, at den sammensatte indkomstkattesats i pensionsalderen er stort set konstant på et niveau omkring 59 pct. (først som summen af bundskattesatsen og aftrapningen af pensionstillægget og dernæst som topskatten alene). Da indbetalingerne ligeledes er fradraget i indkomstkatten med en skatteværdi på 59 pct. svarer afkastbeskatningen stort set til pensionsafkastbeskatningen på 15 pct., jf. figur II.30. Aftrapningen af nedslaget i ejendomsværdibeskatningen påvirker den sammensatte marginale beskatning i opadgående retning for mindre formuer, ligesom den u hensigtsmæssige aftrapning af den supplerende pensionsydelse fører til en høj effektiv marginalskat for små formuer.

Figur II.30 Direkte og sammensat marginal afkastbeskatning for opsparing i livrente, indbetalingsalder 60 år, boligejer, topskatteyder



Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

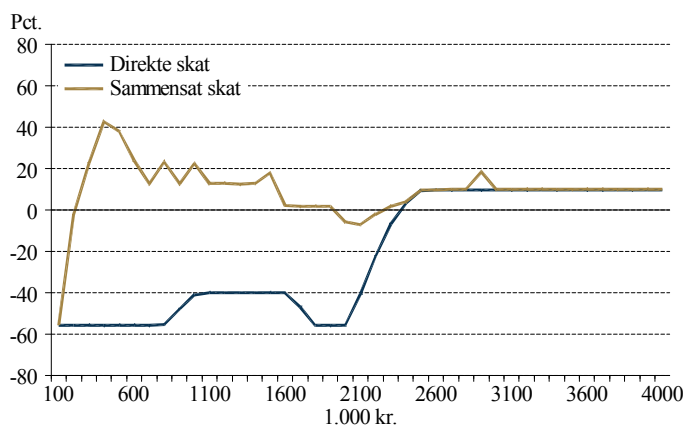
Ikke helt glidende overgang mellem aftrapning og topskat for livrente

Faldet i den sammensatte marginale afkastbeskatning ved en formue omkring 3,7 mio. kr. skyldes, at pensionstillægget er aftrappet ved dette beløb, mens det kun er en del af den ekstra indkomst, der beskattes med topskattesatsen.

Sammensat marginal afkastbeskatning på omkring 15 pct. ved ratepension

Den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparinger på ratepension ligger på omkring 15 pct. som følge af, at den sammensatte indkomstbeskatning ved udbetalingen svarer til fradraget ved indbetalingen. Aftrapningen af folkepensionens tillæg og overgangen til topskat sker ved formueniveauer, som er lavere end i tilfældet med opsparing på livrente, fordi den opsparede pensionsformue udbetales over en kortere periode, således at en given formue giver anledning til en højere årlig indkomst. Døds sandsynligheden og den lavere beskatning af arv (på 40 pct.) bidrager også til at udligne marginalsatserne for ind- og udbetalinger, således at den sammensatte beskatning bliver omkring 15 pct., jf. figur II.31.

Figur II.31 Direkte og sammensat marginal afkastbeskatning for opsparing i ratepension, indbetalingsalder 60 år, boligejer, topskattyder



Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Sammensat marginal afkastbeskatning på bolig er ca. 0 pct.

Den sammensatte marginale afkastbeskatning for boliger svarer helt til den direkte marginale afkastbeskatning, fordi afkastet af boligformuen ikke indgår i indkomstgrundlaget for modregning af sociale ydelser. Den sammensatte marginale afkastbeskatning er derfor tæt på 0 pct.

Sammensat marginal afkastbeskatning er uafhængig af formuen, men problem ved mindre formuer

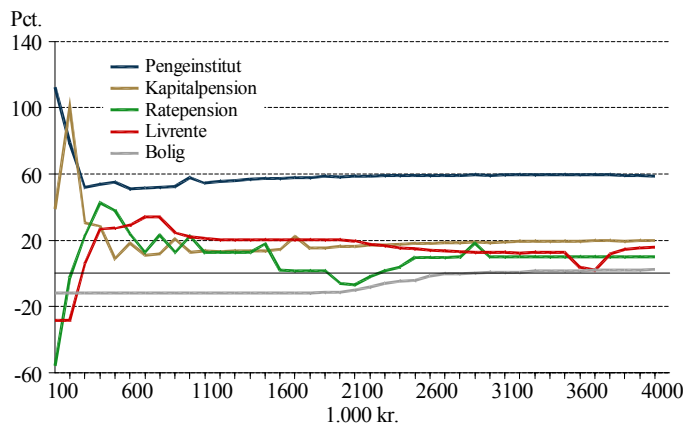
For alle de fem analyserede typer af opsparing bliver den sammensatte marginale afkastbeskatning stort set uafhængig af formuens størrelse for boligejere. Som en markant undtagelse er den samlede marginale beskatning dog meget høj for de fleste opsparingsformer (undtagelsen er bolig) ved en lille formue. De meget høje samlede marginale skattesatser for små formuer skyldes indretningen af aftrappingsreglerne for den supplerende pensionsydelse (ældrechecken).

Meget store forskelle i marginal afkastbeskatning mellem opsparingsformer

Der er imidlertid markant forskel i niveauet for den samlede marginale afkastbeskatning. Den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparing i et pengeinstitut topper med et niveau på 60 pct., mens de tre typer af pensionsopsparing har et niveau på mellem 10 pct. og 20 pct., og opsparing i

bolig har den laveste sammensatte marginale afkastbeskatning på mellem 0 og 2 pct., jf. figur II.32.¹⁵

Figur II.32 Sammensat marginal afkastbeskatning for opsparing, indbetalingsalder 60 år, boligejer, topskatteyder



Anm.: Jf. figur II.25.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Meget stor forskel i aftrapningen

Sammenlignet med almindelig positiv kapitalindkomst er der således en betydeligt lavere sammensat marginal afkastbeskatning af de øvrige opsparingsformer. Den sammensatte marginale afkastbeskatning i bolig er særligt bemærkelsesværdig, idet der for det første er en lavere direkte afkastbeskatning af opsparing i boligen, som fører til en afkastbeskatning tæt på nul. For det andet er afkastet af bolig helt fritaget for modregning i folkepensionens ydelser. Dette står i skarp kontrast til modregningen i folkepensionens tillæg ved opsparing i ratepension eller livrente, hvor den sammensatte marginale afkastbeskatning tværtimod forøges ekstra gennem skærpet modregning i forhold til opsparing i et pengeinstitut.

15) Betragtes i stedet en marginal opsparing foretaget ved det 40. år, ændres der ikke på ordningernes relative placering, men i dette tilfælde bliver den sammensatte marginale afkastbeskatning for pensionsopsparingsformerne på mellem 5 og 10 pct.

Mulighed for store gevinster ved spekulation	Den meget forskellige modregning i folkepensionsydelseerne er uhensigtsmæssig, fordi den giver mulighed for betydelige gevinster ved at omlægge fra en opsparingsform (almindelig opsparing) til en anden (køb af hus). Forskellen i modregningen af de sociale ydelser gør systemet vanskeligt gennemskueligt og gør det vanskeligt at indrette et effektivt kapitalafkastbeskatningssystem.
Anderledes problemstilling for personer, der ikke betaler topskat ...	Opsparing og modregning af folkepension for personer, der betaler bundskat
... da sammensat marginal beskatning er højere ved udbetaling end ved indbetaling	Mens det ovenstående afsnit fokuserede på den del af befolkningen, der betaler topskat, fokuseres der i dette afsnit på personer, der betaler bundskat som erhvervsaktive. I eksemplet betragtes fortsat ejere, men den diskuterede problemstilling er generel og vedrører både ejere og lejere. Problemstillingen vedrører en meget betydelig del af befolkningen, da to tredjedele af samtlige lønmodtagere ikke betalte topskat i 2005.
Indbetalinger til pensionsopsparing giver merskat på 20 pct.	Den sammensatte marginale indkomstkattesats for pensionister er tæt på 59 pct. for de fleste indkomster. For meget lave indkomster kan der være tendens til, at niveauet er lavere, fordi det her er afhængigt af pensionistens personlige tillæg. For alle, der har indbetalt til pensionsordninger og fratrukket disse indbetalinger i bundskatten, fører den sammensatte indkomstkattesats til, at udbetalingerne fra pensionsordningerne beskattes med en højere sats end det fradrag, der blev opnået ved indbetalingen.
	Det betyder, at der i stedet for en skattebesparelse udløses en ekstra skattebetaling ved at foretage indbetalingen til pensionsordningen. Da denne merskat er på omkring 20 pct. af indbetalingen, har den meget stor betydning for den sammensatte marginale afkastbeskatning for den del af indbetalingerne, der kommer sent i livet. Ved indbetalinger som 60-årig gælder derfor, at den sammensatte marginale afkastbeskatning af både ratepension og livrente er væsentligt højere end for almindelig opsparing i et pengeinstitut.

**Sammensat
marginal
afkastbeskatning
på 85 pct. og 70 pct.
for hhv.
ratepension og
livrente**

For ratepensionen ligger den sammensatte marginale afkastbeskatning på omkring 85 pct. for de fleste formuestørrelser. For livrente er den sammensatte marginale afkastbeskatning omkring 70 pct., mens afkastbeskatningen af den almindelige opsparing i et pengeinstitut ligger på omkring 60 pct. For personer, der nærmer sig pensionsalderen, og som ikke betaler topskat, er der med de nuværende regler en direkte ekstra beskatning ved indbetaling på pensionsordninger med løbende udbetalinger, hvis der sammenlignes med en opsparing i et pengeinstitut.

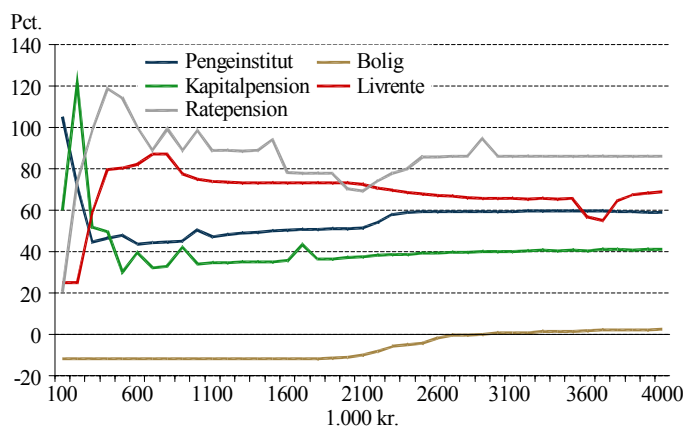
**Sammensat
marginal
afkastbeskatning
på 40 pct. ved
kapitalpension**

Derimod vil disse personer have en skattefordel af at placere opsparingen i en kapitalpension, hvis de ikke står umiddelbart overfor at skulle anvende opsparingen i forbindelse med pensionering. Det skyldes, at den ekstra beskatning ved kapitalpension er begrænset (til 1,5 pct.), og at dette mere end opvejes af den lavere afkastbeskatning, så længe opsparingen er bundet på kapitalpensionsordningen. Ved en indbetaling i 60-års alderen fører dette til, at den sammensatte marginale afkastbeskatning ligger omkring 40 pct., jf. figur II.33.

**Sammensat
marginal afkast-
beskatning tæt på
0 pct. ved bolig**

Ligesom det er tilfældet for topskatteydere, er opsparing i ejerbolig også den mest begunstigede opsparingsform for øvrige skatteydere. Forskellen til de øvrige opsparingsformer er endda mere markant for denne gruppe, der ikke betaler topskat.

Figur II.33 S sammensat marginal afkastbeskatning af opsparing, indbetalingsalder 60 år, boligejer, ikke topskatteyder



Anm.: Jf. figur II.25.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

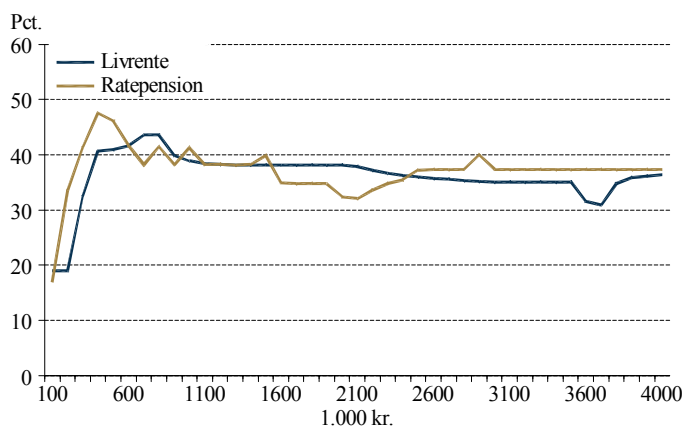
Stor aldersafhængighed i den marginale afkastbeskatning af pensionsopsparing

For personer, der ikke betaler topskat, er der en betydelig aldersafhængighed i den marginale afkastbeskatning af pensionsopsparing. Det skyldes, at en lang opsparingsperiode både giver en længere periode med pensionsafkastbeskatning på 15 pct. og påfører mindre vægt i den samlede skattebetaling til det engangsskattetab. Det opstår, fordi den sammensatte beskatning af udbetalinger er højere end det fradrag, der er opnået på indbetalingerne.

Sammensat marginal afkastbeskatning på 25 pct. ved indbetalinger for 40-årige

Hvis der alternativt betragtes en person, der indbetaler på pensionsordninger som 40-årig i stedet for 60-årig, vil den lange periode med pensionsafkastbeskatning trække den samlede marginale afkastbeskatning væsentligt ned, jf. figur II.34. Herved opnår ratepension og livrente et niveau på ca. 35 pct. og indebærer således en besparelse på ca. 25 pct. point i forhold til opsparing i et pengeinstitut.

Figur II.34 S sammensat marginal afkastbeskatning for opsparing, indbetalingsalder 40 år, boligejer, ikke topskatteyder



Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Problem at indbetalinger sent i livet er meget højt beskattet

Set over den samlede indbetalingsperiode er der således næppe tvivl om, at der opnås en gennemsnitlig besparelse på den samlede sammensatte afkastbeskatning ved indbetaling på pensionsordninger for personer, der ikke betaler topskat. Det betydelige merbeskatning af indbetalingerne for de ældste årgange forekommer som dog en yderst uhenigtsmæssig konsekvens af det samlede system af skatte- og overførselsregler.

Effekten af modregning i boligydelsen

Boligydelse forøger den marginale afkastbeskatning

Som påpeget i det ovenstående afsnit er der en afgørende forskel på den marginale afkastbeskatning mellem personer, der er topskatteydere på indbetalingstidspunktet, og personer der ikke er det. Den sammensatte marginale afkastbeskatning er væsentligt højere for den sidstnævnte gruppe. Denne problemstilling kan forstærkes betydeligt, hvis personen, der ikke er topskatteyder, samtidig bor til leje som pensionist. Hvis personen er berettiget til boligydelse, vil denne ydelses indkomstafhængighed føre til meget høje marginale afkastbeskatningsniveauer.

**Boligydelens
fordeling over
pensionsalderen
afhænger af
formuen ved
opsparing i
pengeinstitut**

Opsparing i et pengeinstitut indebærer, at formuen er størst ved overgangen til pensionsalderen og derfra nedbringes gradvist. Afkastet og dermed personens indkomst har derfor et tilsvarende forløb over livet. Denne profil i indkomsten indebærer, at for en startformue på et vist niveau vil der være en periode umiddelbart efter overgang til pensionist, hvor indkomsten vil være høj nok til, at der er en aftrapning af den årlige boligydelse. I takt med at formuen forbruges, vil personen gradvist overgå til maksimal boligydelse. Med større formue ved overgang til pensionsalderen vil der være flere år, hvor boligydelsen er aftrappet, inden formuen bliver tilstrækkelig lille til, at der opnås fuld boligydelse. Denne effekt betyder, at den samlede aftrapning af boligydelsen over livet er voksende, når formuen stiger. Dermed er boligydelsens påvirkning af den sammensatte marginale afkastbeskatning voksende i formuen op til et vist niveau.

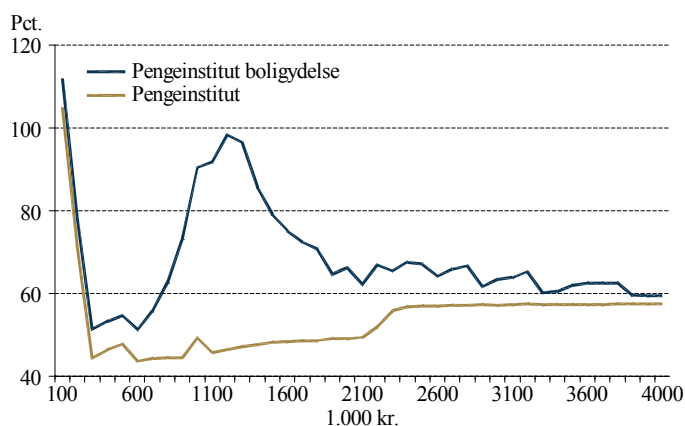
**Høj formue
indebærer bortfald
af boligydelse**

Hvis formuen på pensioneringstidspunktet på den anden side er tilstrækkelig høj, vil afkastet i den første periode af pensionisttilværelsen være for højt til, at personen kan modtage boligydelse. En stigning i formuen fra dette niveau vil derfor ikke påvirke boligydelsen i de første år som pensionist, fordi afkastet i forvejen var for højt til at modtage boligydelse. Derimod vil en forøgelse af formuen på pensionstidspunktet føre til en udskydelse af den alder, hvor formuen er blevet tilstrækkelig lille til at personen kan opnå boligydelse. En meget høj formue giver således slet ikke mulighed for boligydelse på noget tidspunkt. Denne formue har derfor en relativt lav sammensat marginal afkastbeskatning. For en lidt mindre formue vil en marginal stigning i formuen give anledning til aftrapning i de år, hvor boligydelsen modtages. Derfor vil den sammensatte marginale afkastbeskatning være højere for disse lavere formueniveauer. Denne effekt betyder således, at boligydelsens påvirkning af den marginale afkastbeskatning bliver mindre med stigende formue fra et givet niveau.

Sammensat marginal afkastbeskatning med boligydelse er høj og afhænger af formue i pengeinstitut

Forløbet af boligydelsens aftrapning over livet får den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparing i et pengeinstitut til at vokse fra et niveau på 60 pct. ved 0,70 mio. kr. i formue ved overgang til pension til et niveau på knap 100 pct. ved en formue på 1,4 mio. kr., mens niveauet er gradvist aftagende til ca. 60-70 pct. ved 2,5 mio. kr. Det betyder, at der er meget høj sammensat marginalbeskatning, når der også tages højde for boligydelse, jf. figur II.35.

Figur II.35 Sammensat marginal afkastbeskatning for opsparing, indbetalingsalder 60 år, ikke topskatteyder, modtager af boligydelse



Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

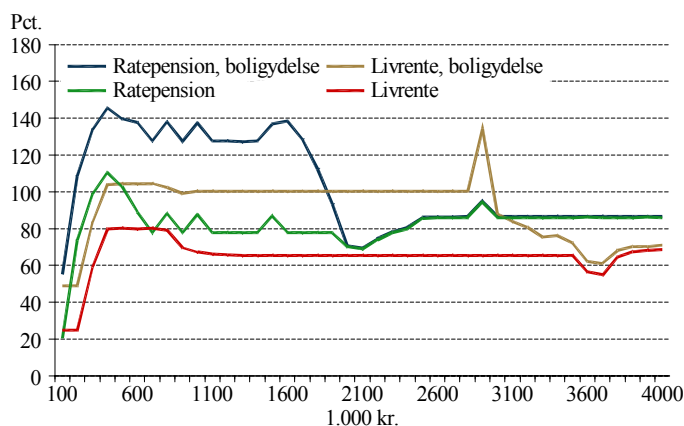
Sammensat marginal afkastbeskatning ved kapitalpension er 20 pct. lavere end i pengeinstitut

Betydningen af boligydelsen for den sammensatte marginale afkastbeskatning for kapitalpension svarer til betydningen for beskatningen af opsparing i et pengeinstitut. For en given formue efter betaling af afgiften på 40 pct. ved udbetaling af kapitalpensionen bliver tillægget til den marginale afkastbeskatning som følge af aftrapningen af boligydelsen derfor den samme. Opsparing i kapitalpension har derfor en sammensat marginal afkastbeskatning, der ligger omkring 20 pct.point under beskatningen af opsparing i et pengeinstitut, hvilket svarer til den forskel, som fandtes mellem beskatningen af de to opsparingsformer, når den sammensatte beskatning alene tager højde for skat og folkepensionsydelse.

Sammensat marginal afkastbeskatning ved livrente er 100 pct.

Da livrenten udbetales løbende med et givet (indekseret) beløb gennem hele livet, giver en given formue anledning til samme aftrapning af boligydelsen gennem hele livet. Da aftrapningen er 22,5 pct. i indkomsten efter skat, fører det til en markant stigning i den marginale afkastbeskatning, som en lejer står overfor. Boligydelser indebærer, at den sammensatte marginale afkastbeskatning bliver på 100 pct. eller derover for alle pensionsformuer op til ca. 3,0 mio. kr., hvis personen betaler bundskat på indbetalingstidspunktet. Det betyder, at selv i situationen med fuldt udbyggede arbejdsmarkedspensioner vil lejere, der er bundskatteydere på indbetalingstidspunktet, få "konfiskeret" alt afkast på den indbetaling, der foretages som 60-årig, jf. figur II.36.

Figur II.36 Sammensat marginal afkastbeskatning, indbetalingsalder 60 år, ikke topskatteydere, modtager af boligydelse



Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Sammensat marginal afkastbeskatning er på op til 130 pct. for ratepension

Ratepensionen har konstante udbetalinger i de første ti år af pensionisttilværelsen, og derefter fungerer ordningen på samme måde som opsparing i et pengeinstitut. Boligydelserns påvirkning af den marginale afkastbeskatning er derfor en kombination af effekten ved livrente og effekten ved opsparing i pengeinstitut. Herudover betyder ratepensionens udbetaling over ti år, at indkomsten for en given formue er højere i de ti år end i tilfældet med livrente. Modregningen

af boligydelsen er derfor større i de ti år, end hvis formuen var udbetalt som livrente. Det betyder, at boligydelsens påvirkning af den sammensatte marginale afkastbeskatning er større for mindre formuer og mindre for lidt højere formuer. Ratepensionens sammensatte marginale afkastbeskatning når derfor helt op på omkring 130 pct. op til pensionsformuer på 1,75 mio. kr. For formuer herover falder niveauet til omkring 90 pct.

Kritisk høj sammensat marginal afkastbeskatning forøges af boligydelse ...

Konklusionen om den kritisk høje beskatning af pensionsopsparing for personer, der betaler bundskat på indbetalingstidspunktet, forstærkes som forventeligt, når der fokuseres på lejere, der som pensionist modtager boligydelse. For de fleste, der tilhører denne kategori, peger analysen på, at de kan forvente en sammensat marginal afkastbeskatning på over 100 pct. til pensionsordninger med løbende udbetaling, uanset hvilken formue personen har. Dette gælder for indbetalinger, der foretages ved 60-års alderen eller senere.

... men er meget følsom overfor indbetalingstidspunktet

Ligesom den ovenstående analyse uden inddragelse af boligydelsen er den sammensatte marginale afkastbeskatning meget følsom over for, på hvilket tidspunkt indbetalingerne foretages. Indbetalinger ved 40-års alderen har en marginal afkastbeskatning på ca. 50 pct. i det formueinterval, hvor den er over 100 pct. for indbetalinger ved 60-års alderen. Derfor gælder det forsat, at hvis der betragtes indbetalinger over et helt livsforløb, er den gennemsnitlige marginale afkastbeskatning ved pensionsopsparing lavere end ved opsparing i pengeinstitutter, selv når der tages højde for effekten på boligydelsen.

Marginal afkastbeskatning for faktisk tilbagetrukne personer

Sammensat marginal afkastbeskatning for de, der trak sig tilbage i 2003

I dette afsnit betragtes den marginale afkastbeskatning for de faktiske personer, der trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet i løbet af 2003, således at 2002 var personernes sidste hele år på arbejdsmarkedet, mens 2004 var første hele år som efterlønsmodtager eller folkepensionist. Der tages udgangspunkt i personernes faktiske formuesammensætning, familief forhold og type af bolig. For hver af disse personer analyseres den marginale afkastbeskatning i den

hypotetiske situation, at personen havde foretaget en ekstra opsparing i sit sidste år på arbejdsmarkedet. Der ses på opsparing i livrente, rate- og kapitalpension, jf. boks II.5.

Indbetalinger i det sidste år som erhvervsaktiv

Da indbetalingerne foretages i personens sidste år på arbejdsmarkedet, er det først og fremmest effekterne af den sammensatte beskatning ved hhv. direkte skattebetalinger og modregning af offentlige ydelser, der illustreres ved beregningerne. Den skattemæssige besparelse ved lavere afkastbeskatning af pensionsopsparing får ikke nævneværdig virkning i de betragtede eksempler. Derfor er den marginale afkastbeskatning i eksemplerne udtryk for en overgrænse for beskatning af pensionsopsparing.

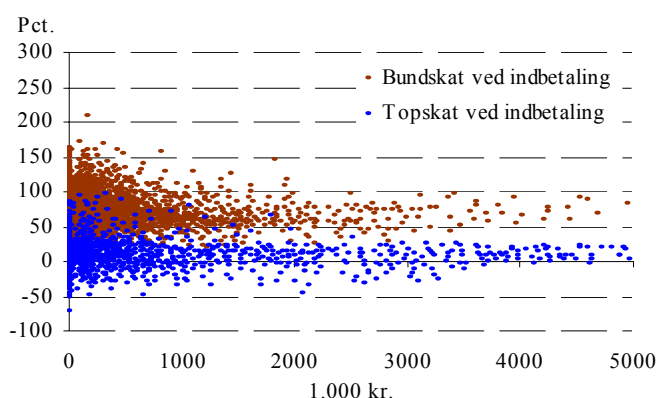
Mange har store formuer i ordninger med livrente

Blandt de, der trak sig tilbage i løbet af 2003, er der en betydelig spredning i størrelsen af den formue, som er placeret på et depot med udbetalinger i form af livrente. Formuer på op til 5 mio. kr. forekommer i et ikke ubetydeligt omfang, jf. figur II.37. Hyppigheden af store pensionsformuer er som forventeligt højest blandt personer, der betaler topskat året før, de trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Også blandt personer, der ikke er topskatteydere i deres sidste erhvervsaktive år, er der dog et forholdsvist stort antal, som har formuer på op til 3 mio. kr. placeret i pensionsordninger med livrente.

Stor forskel i sammensat marginal afkastbeskatning mellem bund- og topskatteydere

Det er bemærkelsesværdigt, at stort set alle, der er topskatteydere på indbetalingstidspunktet, og som har en livrenteformue på mere end 1 mio. kr., har en sammensat marginal afkastbeskatning på mellem 10 pct. og 20 pct. Det svarer til det beregnede beskatningsniveau for typepersonen, der er topskatteyder og boligejer. Tilsvarende har personer, der ikke er topskatteydere på indbetalingstidspunktet, og som har en betydelig livrenteformue, en sammensat marginal afkastbeskatning på omkring 70 pct., hvilket svarer til det beregnede niveau for typepersonen, der er bundskatteyder og boligejer.

Figur II.37 *Sammensat marginal afkastbeskatning for livrenteformuer*



Anm.: Figuren viser den sammensatte marginale afkastbeskatning for 14.134 udvalgte personer, der trak sig tilbage i 2003, under antagelse af at disse lige inden afgang fra arbejdsmarkedet forøgede deres formue med 100.000 kr. Hvert punkt viser den gennemsnitlige marginale afkastbeskatning af en gruppe bestående af tre personer. Grupperne sammensættes på baggrund af den såkaldte Ward-algoritme.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs opsparingsmodel.

**50-100 pct.'s
sammensat
marginal afkast-
beskatning for
ikke-topskatteydere**

For personer, der ikke betaler topskat og har små livrenteformuer, er den sammensatte marginale afkastbeskatning koncentreret omkring intervallet mellem 50 pct. og 100 pct. med en del observationer over 100 pct. Det bekræfter de meget høje beskatningsniveauer særligt for lejere, som fremgik af typeeksemplerne i ovenstående afsnit.

**0-30 pct.'s
sammensat
marginal afkast-
beskatning for
topskatteydere**

For topskatteydere med relativt små livrenteformuer er den sammensatte marginale afkastbeskatning koncentreret i intervallet fra 0 pct. til 30 pct. Også for denne gruppe bekræftes således resultaterne i ovenstående typeeksempler, som peger på, at der er en lav afkastbeskatning for personer, der betaler topskat på indbetalingstidspunktet.

Data

Populationen er en 33 pct. stikprøve. Analysen tager udgangspunkt i data for personer, der trak sig helt eller delvist tilbage til efterløn eller folkepension i løbet af 2003. For disse gælder det derfor, at 2002 var det sidste hele år som beskæftiget, og at 2004 var første hele år som tilbagetrukket, hvilket giver 14.133 personer i stikprøven. For disse personer benyttes indkomstoplysninger for 2002. Dette er relevant for at kunne fastlægge marginals-katten, hvilket har direkte relevans for størrelsen af det fradrag, som den pågældende person ville kunne opnå ved indskud på en pensionsordning. Der anvendes data for pensionsformuerne pr. 31/12 2003. Der ses bort fra alle øvrige 2003-data, da indkomstforholdene – for alle andre end dem, der lod sig pensionere pr. 31. december – vil være en blanding af lønindkomster, overførsler og pensionsudbetalinger.

Model og metode

Beregningerne er gennemført på DREAMs opsparingsmodel, som er præsenteret i boks II.3.

Analysen er gennemført ved at sammenligne den beskatning, der følger af personens faktiske formue ved udgangen af 2003, med beskatningen af en fiktiv formue, der er 100.000 kr. større. Stigningen i formuen antages at ske ved en forøgelse af en af de tre analyserede aktivformer. Som ved de stiliserede eksempler anvendes regler, satser og grænser for overførselsindkomstsystemet i 2008. Skat-teberegningen er baseret på reglerne fra 2009, hvor grænsen for mellemskatten er sammenfaldende med grænsen for topskatten. Beregningerne tager højde for, hvilket skattemæssigt fradrag der kan foretages ved indbetalingen på hver af aktivtyperne. Det forhøjede niveau af mellemskattegrænsen reducerer derfor – be-regningsteknisk – den skattebesparelse, der kan opnås ved indbetalinger på pensionsopsparing for personer, der betalte mellemskat under det hidtidige system. Isoleret set forøger dette den marginale afkastbeskatning af pensionsopsparingen. Hvis pensionsopsparingen er tilstrækkelig stor til at ville have udløst mellemskat, reduceres den sammensatte marginale afkastskat. For en stor gruppe af de, der trak sig tilbage i 2003, er opsparingen dog ikke tilstrækkelig stor til at ville have udløst mellemskat. Denne gruppe får derved beregningsteknisk en højere marginal afkastbeskatning, end den ville have haft med skattesystemet fra 2003.

Bundskatteydere har ca. 50 pct. point højere sammensat marginal afkastbeskatning end topskatteydere ved investering i livrente

Afkastet af indbetalinger til livrente sent i arbejdslivet beskattes endog meget højt for personer, der betaler bundskat på indbetalingstidspunktet, jf. figur II.37. Omvendt er der en forholdsvis lav beskatning af afkastet for personer, der betaler topskat på indbetalingstidspunktet. Den typiske merbeskatning af afkastet for personer, der betaler bundskat på indbetalingstidspunktet, er omkring 50 pct.point for personer med en livrenteformue på 1 mio. kr. eller derover. For mindre formuer er den typiske forskel i afkastbeskatningen endnu større.

Ratepensionsformuer er lavere end livrenteformuer

Der er betydeligt færre af de, der trak sig tilbage i 2003, som havde ratepensionsformuer, og formuerne i denne opsparingsform var i gennemsnit væsentligt lavere end livrenteformuen. Kun meget få personer havde ratepensionsformuer over 2 mio. kr. De fleste med større ratepensionsformuer betalte topskat på indbetalingstidspunktet. Blandt de, der trak sig tilbage i 2003, og som havde en ratepensionsformue, er ca. halvdelen ikke topskatteydere året før tilbagetrækningen.

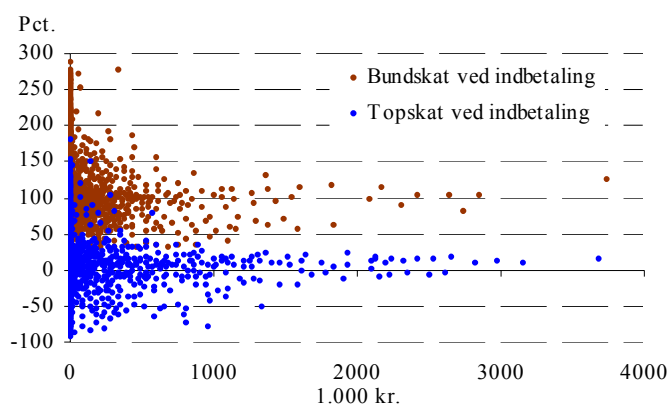
Negativ nettokapitalindkomst kan trække afkastbeskatningen af ratepensionen ned ...

Der er stor spredning i afkastbeskatningen ved ratepension blandt personer, der betaler bundskat året før tilbagetrækning. Personer med en formue over 750.000 kr. har en sammensat marginal afkastbeskatning på mellem 50 og 120 pct. Der er således en del observationer, som har en lavere sammensat marginal afkastbeskatning end den, der fremgik af ovenstående afsnit. Afkastbeskatningen blev 80 pct. for en typeperson, der er boligejer og betaler bundskat på indbetalingstidspunktet. For en typeperson, der er lejer, er den marginale afkastbeskatning op til 130 pct. En forklaring på, at de viste afkastbeskatningsniveauer er lavere, er, at der er tale om boligejere med negativ nettokapitalindkomst. For denne gruppe vil afkastet af opsparing af den udbetalte ratepension blive beskattet med en lavere sats end antaget i beregningerne ovenfor og således bidrage til en lavere sammensat marginal afkastbeskatning.

**... og give
anledning til
negativ sammensat
marginal
afkastbeskatning
for topskatteydere**

For personer med ratepensioner, som betalte topskat i det sidste år inden tilbagetrækningen, er der også en tendens til, at den sammensatte marginale afkastbeskatning er lavere end i typeeksemplerne ovenfor. For personer med en ratepensionsformue over 1 mio. kr. er afkastbeskatningen typisk mellem 0 pct. og 15 pct., mens typeberegningen peger på en marginal afkastbeskatning på 10-15 pct. En mulig forklaring er, at der er tale om personer med negativ nettokapitalindkomst. Også for topskatteydere med en beskedent ratepensionsformue er der tale om en lavere sammensat marginal afkastbeskatning, end typeberegningerne peger på. Således har en betydelig del af denne gruppe en negativ sammensat marginal afkastbeskatning, jf. figur II.38.

Figur II.38 Sammensat marginal afkastbeskatning for ratepensionsformuer



Anm.: Jf. figur II.37.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs opsparingsmodel.

**Stor merbeskatning
af bundskatteydere
ved ratepension**

Samlet er der endnu større forskel i den sammensatte marginale afkastbeskatning mellem bund- og topskatteydere på indbetalingstidspunktet ved ratepensionsformue end ved livrenteformuen, idet forskellen i førstnævnte tilfælde er oppe på omkring 80 pct. i gennemsnit, blandt de, der trak sig tilbage i 2003.

Mange har kapitalpensionskonti med et lille indestående

Kapitalpensioner er mere udbredte end ratepensioner, men indeståendet blandt de, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet i 2003, er forholdsvis lavt sammenlignet med indeståendet i livrenteformue. Kun få har mere end 1 mio. kr. stående på en kapitalpensionskonto, og fordelingen af indeståendet for personer, der betaler topskat hhv. bundskat i det sidste år af arbejdslivet er forholdsvis ens. Der er kun en beskedent tendens til, at personer, som betaler topskat, har et større indestående.

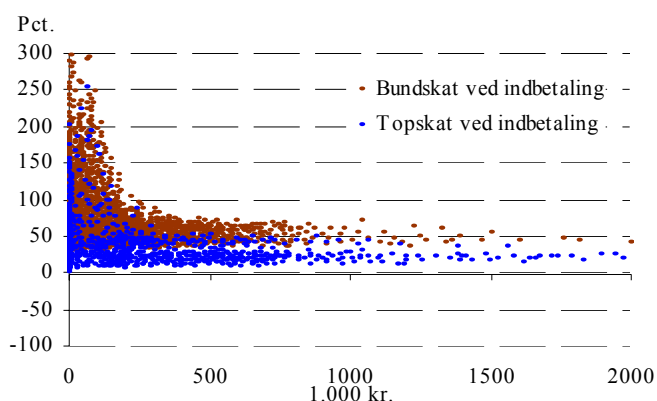
Begrænset forskel mellem top- og bundskatteyderes sammensatte marginale afkastbeskatning for kapitalpension

Den sammensatte marginale afkastbeskatning af kapitalpensionsformuer er mere koncentreret for formuer over 200.000 kr. end for de to øvrige typer af pensionsopsparing. Den sammensatte marginale afkastbeskatning for personer, der betalte topskat i det sidste år som erhvervsaktiv, er koncentreret omkring 20 pct., hvilket svarer til resultatet i det stiliserede eksempel ovenfor. Ved lavere niveauer af formuen er den sammensatte marginale afkastbeskatning højere for en forholdsvis stor gruppe af topskatteydere på indbetalingstidspunktet. Denne gruppe er lejere, og resultatet afspejler derfor også de stiliserede beregningseksempler. Personer, der er bundskatteydere på indbetalingstidspunktet, har en sammensat marginal afkastbeskatning på mellem 40 pct. og 60 pct. for formuer på over 300.000 kr. Blandt de personer, der har den højeste beskatning, trækker flertallet sig tilbage på efterløn som 60-årig. En stiliseret beregning af den sammensatte marginale afkastbeskatning for personer, der går på efterløn som 60-årig, leder til en sammensat marginal afkastbeskatning på 60 pct., mens samme type beregninger for personer, der trækker sig tilbage på folkepension, giver en sammensat marginal afkastbeskatning på 40 pct.

Ældrecheck giver høj sammensat marginal afkastbeskatning

De meget høje sammensatte marginale afkastbeskatninger, der fås for små kapitalpensionsformuer, skyldes aftrapning af ældrechecken. Årsagen til, at disse afkastbeskatningssatser bliver så høje, er reglen om, at ældrechecken bortfalder ved en kapitalindkomstskattepligtig formue på 59.900 kr. Afkastet af dette beløb er ca. en tredjedel af ældrechecken, hvilket giver en marginal afkastbeskatning på op imod 300 pct., jf. figur II.39.

Figur II.39 S sammensat marginal afkastbeskatning for kapitalpensionsformuer



Anm.: Jf. figur II.37.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs opsparingsmodel.

Høj beskatning for bundskatteydere og lav beskatning for topskatteydere

Samlet bekræfter analysen af den sammensatte marginale afkastbeskatning for personer, der trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet i 2003, det generelle billede af beskatningen af pensionsopsparing for personer i den sidste del af arbejdslivet:

- For den gruppe, der betaler bundskat på indbetalingstidspunktet, er den sammensatte marginale afkastbeskatning meget høj for både opsparing i ratepension og livrente. Beskatningen ligger for disse opsparingsformer omkring 100 pct., og for en meget betydelig del af opsparerne er beskatningen et godt stykke over 100 pct. Opsparing på kapitalpension er væsentligt lavere beskattet for denne gruppe, men reglerne for ældrecheck giver anledning til meget høje sammensatte marginale afkastbeskatninger ved små formuer
- For den gruppe, der betaler topskat på indbetalingstidspunktet, er den sammensatte marginale afkastbeskatning lav for både opsparing i ratepension og livrente. Beskatningen ligger for begge opsparingsformer på 15-20 pct., og en betydelig del af opsparerne har lavere eller endog negativ afkastbeskatning

Opsamling

Uhensigtsmæssigt samspil mellem skatte- og overførselssystemet

Gennemgangen af den marginale afkastbeskatning for de forskellige typer af opsparing peger på, at der er en del uhensigtsmæssigheder i samspillet mellem skattesystemet og overførselsindkomstsyste­met, som der bør rettes op på.

Høj sammensat marginal afkastbeskatning for ikke-topskatteydere ...

Den væsentligste af de konstaterede uhensigtsmæssigheder vedrører den sammensatte afkastbeskatning for lønmodtagere, der ikke betaler topskat. Denne gruppe udgør en majoritet på omkring to tredjedele af samtlige lønmodtagere og en lidt lavere andel af samtlige fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere svarende til ca. 60 pct. Gruppen oplever en merskat som følge af, at indbetalinger til pensionsordninger fradrages til lavere skattesats end den sammensatte skattesats, som personer i gruppen står over for som pensionister. Dette gælder også, når arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt udbygget. Forskellen i beskatning er omkring 20 pct.point, hvilket er så markant, at der kan være direkte tab forbundet med indbetalinger til pensionsordninger i de sidste år op mod pensionsalderen. Det gælder i særlig grad for den store andel af gruppen, som er lejere og berettiget til boligydelse, når de bliver pensionister.

... ødelægger tilskyndelsen til pensionsopsparing for ældre på arbejdsmarkedet ...

Set over den samlede indbetalingsperiode er der næppe tvivl om, at der opnås en gennemsnitligt lavere sammensat beskatning af afkastet ved at indbetale på en pensionsordning frem for at indbetale til en almindelig opsparing i et pengeinstitut. På trods af dette er det yderst uhensigtsmæssigt, at det kan betale sig at ophøre med pensionsindbetalinger fra midt i halvtredserne og i stedet spare op i pengeinstitut.

... hvilket er uhensigtsmæssigt også fra et samfundsmæssigt perspektiv

I et samfundsmæssigt perspektiv er det uhensigtsmæssigt, at der er store lønmodtagergrupper for hvem, det ikke kan betale sig at indbetale til pensionsordninger med løbende udbetalinger i den sidste del af deres arbejdsliv. Det skyldes, at samfundsmæssige effektivitetshensyn taler for, at det opsparingsbaserede pensionssystem fastholdes og gradvis udbygges således, at de opsparingsbaserede pensioners andel af det samlede pensionssystem vokser over tid.

Høj marginal afkastbeskatning reducerer gevinsten ved at blive på arbejdsmarkedet

Samtidig har den meget høje sammensatte marginale afkastbeskatning af indbetalingerne i de sidste år af arbejdslivet en negativ effekt på den samfundsøkonomiske effektivitet ved at reducere gevinsten ved at blive længere på arbejdsmarkedet. Dette forstærker risikoen for tidligere tilbagetrækning, der følger af den stigning i dækningsgraderne, som fremtidens pensionister kan se frem. Sammenlagt kan det føre til, at den potentielle samfundsøkonomiske gevinst ved den forøgede vægt på opsparingsbaserede pensioner udebliver.

Pensionssystemet er ikke tilstrækkeligt tilpasset

Årsagen til den høje sammensatte afkastbeskatning af pensionsopsparing med løbende udbetalinger er, at denne opsparingsform i særlig markant grad modregnes i de indkomstafhængige sociale ydelser. Det offentlige pensionssystem er ikke i tilstrækkeligt omfang blevet tilpasset til opbygningen af de opsparingsbaserede pensioner.

II.6 Sammenfatning og anbefalinger

Indbetalinger til pension er øget

Indbetalingerne til pensionsordninger er steget betydeligt de seneste 15 år og udgjorde i 2005 ca. 18.000 kr. pr. person i alderen 30 år til 55 år. Der var 77 pct. af alle personer i aldersgruppen, der indbetalte til pensionsordninger ud over ATP, hvilket er 21 pct.point mere end i 1988.

Høj dækning ved pensionering

Det stigende antal personer, som har pensionsordninger ud over ATP, forøger indkomsten for fremtidige pensionister. Udbredelsen af pensionsordninger har haft den konsekvens, at flere pensionister i dag end for ti år siden har en disponibel indkomst, der ikke ligger langt under den disponible indkomst som erhvervsaktiv.

Sammensat marginal afkastbeskatning høj

Opbygningen af det opsparingsbaserede pensionssystem har kun i begrænset omfang givet anledning til tilpasninger i folkepensionssystemet. Dette er forsat indrettet med henblik på at sikre pensionister uden opsparing en rimelig levestandard, samtidig med at en række ydelser aftrappes for pensionister med supplerende indkomster. Konsekvensen er, at den nuværende sammensatte afkastbeskatning af pensionsopsparing i nogle tilfælde er konfiskatorisk høj.

	Den sammensatte afkastbeskatning er defineret som den samlede effekt af beskatning af afkast og reduktion i offentlige ydelser.
Store forskelle i sammensat beskatning af aktiver	Den sammensatte afkastbeskatning er beregnet for fem forskellige aktiver. Der er store forskelle i beskatningen af de fem aktiver, hvilket for en stor del skyldes forskelle i modregningen i de offentlige ydelser. For en enkelt type opsparing sker der ikke modregning i offentlige ydelser; for andre sker det enten ud fra afkastet af opsparingen eller ud fra både afkastet og selve opsparingen.
Almindelig opsparing har en sammensat marginal afkastbeskatning på 60 pct.	Almindelig opsparing i et pengeinstitut giver anledning til beskatning af afkastet og til modregning i offentlige pensionsydelser, som baseres på afkastet af opsparingen. Den sammensatte marginale afkastbeskatning af denne type opsparing er på omkring 60 pct., hvortil kommer evt. modregning af boligydelse for lejere.
Mulighed for meget høj sammensat marginal beskatning af afkast på pensionsopsparing ...	Den sammensatte marginale beskatning af afkast af livrente og ratepensionsopsparing kan blive højere end ved almindelig opsparing i et pengeinstitut, hvis der ikke betales topskat på indbetalingstidspunktet. Hovedforklaringen på dette er, at der er en merskat ved opsparingen, fordi den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet omtrent svarer til topskatteniveauet pga. aftrapningen af pensionstillægget. Inkluderes aftrapningen af boligydelse for lejere, opnås en sammensat marginal afkastbeskatning på 100 pct. eller derover for begge pensionstyper. Problemet er størst for indbetalinger foretaget kort før pensioneringen. For indbetalinger foretaget tidligt i livet opnås en gevinst ved den lavere beskatning af det løbende afkast på pensionsordninger.
... men omkring 40 pct. for kapitalpension	Den sammensatte marginale afkastbeskatning på opsparinger i kapitalpension ligger derimod på omkring 40 pct. eller lavere. Det er primært forskelle i reglerne for modregning af offentlige ydelser, der er årsag til den lavere sammensatte beskatning.
Afkast af boliger er lavt beskattet	Den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparing i bolig er omkring 0 pct. Der er ikke modregning i offentlige

ydelser ved afkast af boligformue. Den lave beskatning af afkast i boliger gælder både for personer med høje indkomster og relativt beskedne indkomster.

Den marginale afkastbeskatning bør som udgangspunkt være ens

Hvis der ikke er samfundsmæssige hensyn, der trækker i retning af, at bestemte opsparingsformer er mere hensigtsmæssige end andre, bør en effektiv sammensat afkastbeskatning sikre et ens marginalt afkast på de forskellige opsparingsformer. Det er langt fra tilfældet i Danmark.

Dog argument for lavere skat på pensionsopsparing

Der er dog et samfundsøkonomisk effektivitetsargument for en aflastning af folkepensionssystemet – og dermed potentielt en lavere marginal beskatning af de erhvervsaktive – og en forøget vægt på et opsparingsbaseret pensionssystem. Det er et argument for en relativt lempelig beskatning af pensionsopsparing. Dette åbner dog samtidig mulighed for u hensigtsmæssig skattetænkning imellem de forskellige opsparingsformer, hvorfor der er behov for en afvejning af de to hensyn.

Før store gevinster ved skattetænkning i den sammensatte marginale afkastbeskatning

Indretningen af det danske skatte- og overførselssystem tilgodeser ikke i tilstrækkeligt omfang denne afvejning. For en topskatteyder med positiv nettokapitalindkomst, der som pensionist vil have så stor en indkomst, at vedkommende ikke vil være berettiget til folkepensionens indkomstafhængige ydelser, er der en skattebesparelse på (ca. 59 pct. – 15 pct. =) ca. 44 pct. ved at nedbringe den positive nettokapitalindkomst via indskud på en pensionsordning. Det kan f.eks. ske ved at spare op på en ratepension i stedet for at placere opsparingen i et pengeinstitut. Selv hvis personen har negativ kapitalindkomst, er der en skattefordel ved at optage et lån og placere pengene i en pensionsopsparing. I dette tilfælde er den skattemæssige besparelse på (33 – 15 =) 18 pct. af afkastet. Skattebesparelsen på afkastet er helt op til ca. 55 pct., hvis opsparingen i stedet anvendes til investering i en større ejerbolig.

Forskelle i sammensat marginal afkastbeskatning bør reduceres

Disse meget betydelige skattebesparelser fører til skattetænkning mellem de forskellige opsparingsformer. Der er således behov for en omlægning, der reducerer de betydelige gevinster. En løsning på dette problem kunne være en sænkning af kapitalindkomsts-katten til et niveau omkring

pensionsafkastbeskatningen. Konsekvenserne af dette er dog ikke analyseret i forbindelse med denne rapport, men bør indgå i overvejelserne om en fremtidig skattereform.¹⁶ I det omfang kapitalindkomstskatten ikke sænkes fuldt ud til niveauet for pensionsafkastbeskatningen, bør ændringen suppleres med en begrænsning på muligheden for omplaceringer mellem de forskellige opsparingsformer.

Supplerer med et loft over pensionsindskud

Indretningen af en sådan begrænsning skal på den ene side sikre mod uhensigtsmæssig skattetænkning og på den anden side give tilstrækkelig fleksibilitet til, at personer med svingende indkomster over tiden kan foretage udjævninger af deres skattepligtige indkomst. En mulig udformning af en sådan regel kunne være, at den enkelte maksimalt kan placere i alt 100.000 kr. årligt på en pensionsopsparingsordning eller op til 20 pct. af den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst, hvis dette beløb overstiger 100.000 kr. Begrænsningen på 20 pct. beregnes som et gennemsnit af indkomsten de seneste tre år reguleret med den gennemsnitlige lønudvikling på arbejdsmarkedet.

Større afgift for at hæve pensionsopsparing i utide

Mulighederne for skattetænkning gennem omplaceringer mellem kapitalindkomstskattepligtig opsparing og opsparing på en ratepension kan herudover begrænses ved at stramme op på reglerne for beskatning ved opsigelse af ratepensionsordningen før det fyldte 60. år. De nuværende regler indebærer, at der betales en afgift på 60 pct. af formuen, hvis denne udbetales før det tidligst mulige udbetalingstidspunkt. Det skal sammenlignes med den sammensatte indkomstskatteprocent på udbetaling af pension, som er på omkring 59 pct. for stort set alle indkomstniveauer. Den afgift, der skal betales for at hæve formuen i utide, svarer altså til 1 pct. I betragtning af, at forskellen i den sammensatte afkastbeskatning er 45 pct., forekommer det at være en meget lille afgift for at ophæve aftalen i utide.

16) En stigning i pensionsafkastskatten vil ligeledes reducere incitamentet til skattetænkning. Imidlertid vil denne stigning også reducere incitamentet til opsparing i ratepension og livrente for personer, der ikke betaler topskat.

Mange har dækningsgrader omkring 100 pct.

Hvis det nuværende system med overførselsindkomster og offentlige tilskud til boligudgifter fortsætter, vil dækningsgraderne for store grupper af lønmodtagere være næsten 100 pct., når arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt modnet. Det betyder, at fremtidens pensionister vil have disponible indkomster, der er omtrent den samme, som da de var erhvervsaktive. Herudover vil en stor gruppe have opsparring i ejerbolig. Det betyder, at indkomstniveauet og indkomstfordelingen blandt fremtidens pensionister svarer til indkomstniveau og -fordeling blandt de fremtidige erhvervsaktive generationer. Der er således som udgangspunkt ikke fordelingsmæssige argumenter for at have særlige regler for personer over pensionsalderen, når arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt udbygget.

Pensionstillæg bør udfases fra 2028 ...

Som et led i en tilpasning til en situation, hvor en stigende del af de fremtidige pensionisters indkomst stammer fra opsparingsbaserede pensionsudbetalinger, foreslås, at pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse udfases i takt med, at der er opbygget pensionsformuer, som sikrer de kommende pensionister en levestandard på niveau med levestandarden for erhvervsaktive. Det vil omtrent være tilfældet fra 2028, hvor også tilbagetrækningsalderen er udskudt til 67 år. Den foreslåede ændring i pensionssystemet berører derfor alene personer, der bliver folkepensionister i 2028 eller senere, dvs. personer, som er født i 1961 eller senere.

... hvilket sikrer skattemæssig tilskyndelse til pensionsopsparring for ejere, der ikke betaler topskat

En fjernelse af folkepensionens indkomstafhængige tillæg betyder, at indbetalinger ved 60-års alderen til en livrente eller ratepension vil opnå en lavere sammensat marginal afkastbeskatning end indbetalinger til opsparring i et pengeinstitut for personer, der bor i ejerbolig og hverken betaler topskat som erhvervsaktiv eller pensionist. For begge former for pensionsopsparring bliver den marginale afkastbeskatning mellem 20 pct. og 35 pct. For denne gruppe betyder forslaget således, at der er en skattemæssig tilskyndelse til at spare op på pensionsordninger frem for i et pengeinstitut helt frem til pensioneringstidspunktet.

Den sammensatte afkastbeskatning er fortsat høj for modtagere af boligydelse, der ikke betaler topskat

For lejere, der ikke betaler topskat på indbetalingstidspunktet, og som modtager boligydelse på udbetalingstidspunktet, betyder aftrapningen af boligydelsen, at den sammensatte marginale afkastbeskatning er høj selv uden aftrapning af folkepensionen. Forslaget om fjernelse af folkepensionens indkomstafhængige tillæg er tilstrækkeligt til at sikre, at opsparing på livrente i den sene fase af arbejdslivet opnår en lavere sammensat marginal afkastbeskatning end opsparing i et pengeinstitut. Den sammensatte marginale afkastbeskatning bliver mellem 50 pct. og 70 pct. for opsparing i livrente. Forslaget er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre, at det samme er tilfældet for opsparing i ratepension. For denne opsparingsform vil den sammensatte marginale afkastbeskatning være højere end i et pengeinstitut for indbetalinger foretaget i slutningen af arbejdslivet. Der vil dog ikke længere være intervaller, hvor den sammensatte marginale afkastbeskatning er over 100 pct.

Opsparingsbaseret pension bør styrkes

En afskaffelse af pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse indebærer en reduktion i dækningen for de pensionister, der kun har lav supplerende pensionsindkomst fra opsparingsbaseret pension eller slet ingen. Derfor foreslås en omlægning af pensionssystemet, der indebærer en styrkelse af det opsparingsbaserede element i pensionssystemet for de personer, som ikke er dækket af det eksisterende system af arbejdsmarkedspensioner.¹⁷

Indbetalinger til modtagere af overførselsindkomst ...

Det foreslås derfor, at modtagere af offentlige overførselsindkomster bortset fra SU-modtagere, efterlønsmodtagere og folkepensionister får indbetalt 6 pct. af deres overførselsindkomst eller minimum 750 kr. pr. måned til en pensionsordning. Heraf indbetaler staten to tredjedele dvs. 4 pct. eller 500 kr. pr. måned, mens de selv indbetaler 2 pct. eller 250 kr. pr. måned. Dette gælder kun for personer født i 1961

17) Forslaget om pensionsopsparing for grupper, der ikke er dækket af de eksisterende arbejdsmarkedspensioner, er tidligere fremsat i Velfærdskommissionen (2006), men ikke i kombination med lavere indkomstafhængighed i folkepensionen.

eller senere. I pensionsordningen indgår kun alderspension; der er således hverken invalide- eller ægtefælledækning.¹⁸

... og personer der arbejder på områder uden overenskomst

For personer, der arbejder på områder, som ikke er dækket af en overenskomst, bør der lovgives om, at arbejdsgiveren skal indbetale 4 pct. af lønnen til pension, mens lønmodtageren selv skal indbetale 2 pct. af lønnen. Selvstændige indbetaler 6 pct. af den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst.

Fritagelse for personer der indbetaler i forvejen

Forslaget udformes således, at der skal indbetales 6 pct. af al arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst, hvoraf der ikke i forvejen indbetales minimum 6 pct. brutto til en pensionsordning med løbende udbetalinger. Forslaget bør have virkning fra 2009.

Incitamentet til beskæftigelse påvirkes kun lidt

Isoleret set betyder den forøgede offentlige indbetaling af pensionsopsparing til overførselsindkomstmottagere, at deres kompensationsgrad stiger, hvis der anlægges et langsigtet perspektiv. Det modvirkes til en vis grad af, at overførselsindkomstmottageren også selv indbetaler til pensionsopsparingen, således at den kortsigtede (øjeblikkelige) disponible kompensation reduceres lidt som følge af forslaget. I det omfang, den kortsigtede kompensation er mere betydende for incitamentet til beskæftigelse, har forslaget kun begrænsede nettovirkninger på incitamentet til at blive beskæftiget.

Højere offentlige udgifter nu – men forbedret holdbarhed

Forøgelse af indbetalinger til pensionsordninger for overførselsindkomstmottagere fra 2009 giver anledning til højere offentlige udgifter de kommende år, mens forslaget fra 2028 og fremover fører til reducerede offentlige udgifter. Til gengæld vil den efterfølgende reduktion være

18) En indbetaling på 6 pct. af det maksimale niveau for dagpenge fra det 21. år til det 72. år giver med de antagelser, der anvendes i afsnit II.4, en årlig pensionsudbetaling på ca. 40.000 kr. Til sammenligning er pensionstillægget til ægtefæller 29.000 kr. og til enlige 60.000 kr. Minimumsgrænsen på 9.000 kr. pr. år berører først og fremmest kontanthjælpsmottagere og sikrer, at denne gruppes pensionsindbetalinger dels ikke bliver for lave og dels bliver uafhængige af antallet af børn i husstanden.

	<p>mere omfattende, således at forslaget giver anledning til en forbedret finanspolitisk holdbarhed.</p>
<p>Obligatorisk indbetaling berører primært ufaglærte</p>	<p>Kapitlets analyser af indbetalingerne til pensionsordningerne viser, at den foreslåede obligatoriske indbetaling ofte vil berøre ufaglærte på mindre virksomheder. Denne gruppe har i forvejen det mindste incitament til at være i beskæftigelse, fordi kompensationsgraden ved ledighed kan være høj.</p>
<p>Sænkning af skatten på arbejdsindkomst</p>	<p>Det anbefales derfor at anvende en del af merprovenuet ved omlægningen af pensionssystemet til sænkning af skatten på lave arbejdsindkomster. Formålet er at sikre en styrkelse af den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse for den lavestlønnede gruppe.</p>
<p>Eftersyn af tilskud til lejeboliger ...</p>	<p>Endvidere har analyserne i dette kapitel peget på, at reglerne for boligydelse ikke harmonerer med et pensionssystem, hvor en væsentlig del af den samlede pension er opsparringsbaseret. Det skyldes, at aftrapningen af boligydelsen medfører en betydelig forøgelse den sammensatte marginale afkastbeskatning af pensionsopsparing for lejere. Der er derfor behov for at overveje boligydelsesordningen.</p>
<p>... og beskatning af ejerboliger</p>	<p>Regulering af tilskuddet til lejere skal imidlertid ses i sammenhæng med beskatningen af ejerboliger. Analysen viser, at den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparing i ejerbolig stort set er nul, hvilket står i skarp kontrast til de øvrige analyserede opsparringsformer. Dermed understreger analysen behovet for revurdering af ejerboligbeskatningen, hvilket passende kan indgå som led i en skattereform.</p>
<p>Større pensionsopsparing kan mindske arbejdsudbud</p>	<p>Stigningen i pensionsopsparingen har formodentlig også konsekvenser for mønstret for tilbagetrækning, da en større personlig opsparing vil forøge mulighederne for at trække sig tidligt tilbage. En høj pensionsformue og en formue f.eks. placeret i en ejerbolig kan gøre det muligt for flere at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet enten på efterløn eller uafhængigt af de offentlige overførsler. En øget tilgang til efterlønnen kan således modvirke en del af</p>

den forøgelse af tilbagetrækningsalderen, som er hensigten med velfærdsaftalen fra 2006.

**Modregning kan
udskyde
tilbagetrækning**

Hvis en afskaffelse af efterlønnen ikke er politisk mulig, anbefales en styrkelse af modregningen for pensionsopsparring i efterlønsordningen. Med de eksisterende regler for modregning i efterlønnen indebærer to års udskydelse af efterlønnen og 3.120 timers beskæftigelse, at kun udbetalte pensioner fra arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger leder til modregning i efterlønnen. Reglerne giver således en økonomisk tilskyndelse til at udskyde tilbagetrækningen på efterløn med to år.

**Tre-årsregel
indføres, og
opsparingsformer
ligestilles**

Det anbefales, at den nuværende to-årsregel for modregning i efterlønnen forlænges til en tre-årsregel, som indebærer, at den lempeligere modregning af pensionsopsparring først opnås ved udskydelse af efterlønnen med tre år og 4.680 timers beskæftigelse. Samtidig foreslås en ligestilling af arbejdsgiveradministrerede og private opsparingsordninger, således at alle udbetalinger fra pensionsordninger modregnes i efterlønnen. Begge forslag vil forøge arbejdsudbudet og forbedre de offentlige finanser. Samtidig vil det ekstra år med pensionsopsparring forøge pensionsformuen ved tilbagetrækning.

**Belønning ved
opsparing**

Udgangspunktet for det fremtidige pensionssystem bør i alle tilfælde være, at det skal være økonomisk fordelagtigt at trække sig senere tilbage, og at en højere opsparing skal give en højere disponibel indkomst som pensionist uanset opsparingsformen.

Litteratur

Alessie, R.J.M., A. Kapteyn and F. Klijn (1997): Mandatory Pensions and Personal Savings in the Netherlands. *De Economist*, 145 (3), pp. 291-324.

Amilon, A. (2008): *Danskernes forventninger til pension*. Rapport 08:01. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Attanasio, O.P., S. Rohwedder (2003): Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reforms in the United Kingdom. *American Economic Review*, 93 (5), pp. 1499-1521.

De Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, Efterår 2007*. København.

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi, Efterår 2006*. København.

Det Økonomiske Råd (1998): *Dansk Økonomi, Efterår 1998*. København.

Forsikring og Pension (2008): *Sociale ydelser 2008*. København.

Gale, W.G. (1998): The Effects of Pensions on Household Wealth: A Reevaluation of Theory and Evidence. *Journal of Political Economy*, 106 (4), pp. 706-723.

Hansen, M.F., M. Eggert og P. Stephensen (2007): *Danmarks fremtidige befolkning*. *Befolkningsfremskrivning 2007*. Rapport, december 2007. DREAM, København.

OECD (1998): *The Retirement Decision*, Economic Outlook 63. Paris.

Pensionsmarkedsrådet (2005): *Pensionsmarkedsrådets rapport om pensionsopsparing, dækningsgrader og levetid*. København.

Velfærdskommissionen (2006): *Fremtidens velfærd – vores valg*. København.

Yoo, K and A. de Serres (2004): Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost Per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes. OECD Economic Department Working Papers No. 406. OECD, Paris.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005): *Pensionsopsparingen i Danmark*, Økonomisk Tema. København.

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
Dansk Byggeri
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
Akademikernes Centralorganisation
Dansk Industri
Håndværksrådet
Landbrugsrådet
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet
Finansrådet
FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig Birgitte Sloth
Særlig sagkyndig Torben M. Andersen
Særlig sagkyndig Nina Smith
Forsikring & Pension

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Økonomi- og Erhvervsministeriet deler Formandskabets vurdering af de danske vækstudsigter. Der vil fortsat være et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, og Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i, at der ikke er behov for at lempe finanspolitikken, selvom ledigheden begynder at stige.

Danmark har haft betydeligt tab af konkurrenceevne de senere år. Alligevel har vi hidtil kunnet opretholde en høj vækst, hvilket blandt andet skyldes et ekspanderende verdensmarked. Med en svækket konkurrenceevne er dansk økonomi blevet mere sårbar i tilfælde af et tilbageslag i den internationale vækst. Dette er et område, Formandskabet kunne belyse nærmere i den næste rapport. Fremadrettet er det vigtigt, at lønforventningerne bliver bragt ned og at produktiviteten bliver styrket for at understøtte konkurrenceevnen.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig med Formandskabet i, at det er vigtigt at styrke arbejdsudbuddet. Det står også højt på regeringens dagsorden. Regeringen har fulgt en reformkurs og vil fortsætte denne linje fremadrettet, hvilket også afspejles i regeringsgrundlaget. Udover Skattekommissionen har regeringen nedsat en Arbejdsmarkedskommission, som medio 2009 skal komme med forslag til, hvordan beskæftigelsen kan øges yderligere i de kommende år.

Det nuværende kommunale aftalesystem har i de senere år været under pres, som Formandskabet fremhæver. Det er også baggrunden for, at regeringen nu har valgt at justere aftalesystemet, så kommunernes fælles ansvar for at overholde aftalerne understøttes. Økonomi- og Erhvervsministeriet noterer sig, at Formandskabet faktisk kalder det en forbedring af systemet, om end kun i mindre grad.

Ministeriet deler ikke Formandskabets kritik af de kollektive elementer i sanktionerne. Aftalesystemet er baseret på en kollektiv aftale, og det er derfor fornuftigt, at der også er et kollektivt element i sanktionerne. Formandskabets forslag med omsættelige udgifts- og skatterettigheder rejser en række problemstillinger, herunder i forhold til kommunestyret, implementering i praksis og de fordelingsmæssige konsekvenser, som bør belyses yderligere, før forslaget kan nærmere vurderes.

Formandskabet præsenterer nogle spændende og nyskabende analyser i kapitlet om opsparing.

Resultatet af Formandskabets analyse af pensionsopsparingsens fortrængningsgrad understøtter, at opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne op igennem 90'erne har haft betydelige realøkonomiske virkninger, idet der overordnet kun

sker en fortrængning på 15-20 pct. af anden opsparing. Økonomi- og Erhvervsministeriet fandt i en rapport fra 2005 ligeledes, at indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner kun i mindre grad synes at fortrænge anden opsparing.

Udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne har den tilsigtede virkning i form af mindre indkomstforskelle blandt fremtidens pensionister. Der er stadig grupper i og udenfor arbejdsmarkedet, der ikke har pensionsopsparing af betydning. Men her skal man huske på, at for mange af dem sikrer den sociale pension og tillægsydelse en fornuftig pensionsdækning. Blandt andet derfor skal man være varsom med at indføre tvungen opsparing, som foreslået af Formandskabet. En tvungen opsparing for beskæftigede vil endvidere stride mod de grundlæggende principper ("den danske model"), som har ligget til grund for den succesfulde omlægning til et i højere grad opsparingsbaseret pensionssystem i Danmark.

Forslaget om gradvis afskaffelse af pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse er meget vidtgående. Det vil indebære en betydelig reduktion i dækningen for de pensionister, der har slet ingen eller kun lav supplerende pensionsindkomst fra opsparingsbaseret pension. Det skal derfor ledsages af andre initiativer, og Formandskabet anbefaler som nævnt tvungen opsparingsordninger for de berørte.

Hvorvidt en sådan omlægning indebærer væsentlige samfundsøkonomiske gevinster kræver en nærmere vurdering af virkningerne på både incitamentet til beskæftigelse, fordelingen og de offentlige financers holdbarhed. Der skal blandt andet tages hensyn til, at en stor del af den formindskelse af de offentlige udgifter, afskaffelsen af tillægsydelse ville medføre, allerede realiseres automatisk som følge af den forøgede udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne. Desuden skal tidsperspektivet vurderes. Forslaget vil indebære en betydelig fremrykning af offentlige udgifter i opbygningsfasen uden absolut sikkerhed for efterfølgende besparelser.

Formandskabets analyser understreger imidlertid vigtigheden af at se på den samlede balance i det nuværende samspil mellem den private pensionsopsparing og de offentlige ældreydelser – ikke mindst med henblik på at sikre incitamentet til at blive på arbejdsmarkedet frem for tilbagetrækning.

Analysen vedrørende den direkte og sammensatte beskatning af afkastet af forskellige opsparingsformer er interessant. Den viser, at på trods af den lave PAL-beskatning, sker der for store grupper af befolkningen ikke entydigt en skattemæssig begunstiging af pensionsopsparing. Analysen giver dermed et værdifuldt grundlag for fremtidige overvejelser om et eventuelt behov for justeringer i pensionsbeskatningen.

Finansministeriet

Konjunktursituationen

DØR's prognose for dansk økonomi ligger tæt på de skøn, som indgår i Økonomisk Redegørelse, maj 2008, som netop er offentliggjort.

Det er et centralt budskab, at svagere vækst de næste år og en vis opgang i ledigheden ikke skal ses som et krisetegn, men som en nødvendig tilpasning i forhold til udbudsforholdene i økonomien – især arbejdsmarkedet og den meget lave ledighed. Selv om væksten bliver svag de næste år, vil kapacitetsudnyttelsen således fortsat være så høj, at der er opadgående pres på lønningerne.

Det billede, som DØR tegner, kan ses som udtryk for en forventning om en blød landing, hvor først aktiviteten og – efter nogen tid – også lønstigningerne gradvist aftager, mens ledigheden over nogle år kommer op på det strukturelle niveau. Samtidig betones risikoen for et mindre vellykket forløb, hvor fortsatte svækkelser af konkurrenceevnen og højere inflationsforventninger medfører en større opgang i ledigheden på længere sigt. Den svækkelse af efterspørgselsvæksten, som der nu er udsigt til, er med til at dæmpe risikoen for sådan et forløb.

DØR's skøn for finanseffekten i 2008 er på 0,3 pct. af BNP, hvilket er noget mere end Finansministeriets skøn på 0,0 pct. af BNP. Forskellen knytter sig på udgiftssiden især til de offentlige investeringer, mens væksten i forbrugsudgifterne er ens.

DØR skønner således en realvækst på 4,3 pct. i de offentlige investeringer, mens Finansministeriet venter en vækst på -2,5 pct. på baggrund af de offentlige budgetter for 2008 og Danmarks Statistiks tal for 2007. DØR's skøn afspejler således en betydelig overskridelse af budgetterne, selv om der i rapporten peges på, at lovforslaget om regulering af bloktilskuddet vil betyde, "at den enkelte kommune har en stærk tilskyndelse til at overholde budgettet eller begrænse en eventuel budgetoverskridelse for 2008".

Omdrejningspunktet for den finanspolitiske planlægning er 2015-planen, som der skal være gode argumenter for at fravige. I vurderingen af finanspolitikken aktivt virkninger er det desuden relevant at inddrage virkningerne af de strukturforbedrende reformer af blandt andet arbejdsmarkedet og skattesystemet, som er planlagt og indregnet, samt at der er fremlagt lovforslag, som understøtter overholdelse af økonomiaftalerne med kommunerne.

Om kommunernes økonomi

DØR fremfører ganske rigtigt, at de kommunale udgifter hidtil er vokset mere end det aftalte, og at der er behov for bedre styringsinstrumenter, ikke mindst i den aktuelle konjunktursituation med pres på arbejdsmarkedet og høj inflation.

Regeringen har med afsæt i den måde, aftalesystemet virker på i praksis, fremsat en række lovforslag, som på linje med rapportens modeller – via økonomiske incitamenter - sigter på at understøtte kommunernes aftaleoverholdelse.

Hensigten med lovforslagene er fremadrettet at styrke kommunernes samarbejde om at overholde de indgåede aftaler på skatte- og udgiftssiden.

I forhold til den kommunale skattefastsættelse skabes der et klart individuelt og kollektivt incitament til at overholde aftaler om den kommunale skat, mens det på udgiftssiden er foreslået at indføre et betinget bloktilskud på op til 1 mia. kr., som kan anspore til større samarbejde om aftaleoverholdelse på udgiftssiden.

Det kollektive fokus på aftaleoverholdelse på udgiftssiden, som ligger i det betingede bloktilskud, skal ses i lyset af, at de aftalte økonomiske rammer gælder for kommunerne under ét.

DØR foreslår i stedet, at de kommunale udgifter bør styres med udgangspunkt i omsættelige udgifts- og skatterettigheder. Modellen er ikke gennemanalyseret men virker umiddelbart svær at implementere og håndhæve i praksis og risikerer at udfordre aftalesystemet.

I forhold til de omsættelige udgiftsrettigheder tolkes forslaget på den måde, at hver enkelt kommune årligt tildeles en udgiftsrettighed, som angiver et loft for den enkelte kommunens udgifter. Kommunerne kan herefter handle med udgiftsrettighederne, således at de kommuner, der har et særligt udgiftsbehov, kan købe sig ret til at afholde større udgifter af andre kommuner, som ønsker at sælge (en del af) deres udgiftsrettighed.

Systemet med omsættelige udgiftsrettigheder vil kræve, at der kan foretages en initial og efterfølgende årlig fordeling af udgiftsrettighederne, herunder også aftalt realvækst, DUT-kompensation ved opgaveændringer og øvrige reguleringer.

Denne fordeling vil være vanskelig og forudsætter et højt centralt vidensniveau om de økonomiske forhold i enkeltkommuner og vil derfor være vanskelig at gennemføre i praksis.

Hertil kommer, at modellen kan føre til et stigende udgiftspres og vanskeliggøre aftaleindgåelse mellem regeringen og KL, da aftalerne direkte vil kunne overføres til enkeltkommuner. Modellen med omsættelige udgiftsrettigheder kan der-

med ende med at underminere den nuværende aftalebaserede styring af kommunerne, hvor de økonomiske rammer fastlægges for kommunerne under ét.

Derudover ligger det i modellen, at omsættelige udgiftsrettigheder vil have betydning for mellemkommunale finansielle strømme, hvorfor modellen også vil have betydning for det nuværende kommunale udligningssystem.

Et system med omsættelige skatterettigheder vil have en række af de samme praktiske vanskeligheder, som forslaget med omsættelige udgiftsrettigheder, herunder blandt andet i forhold til den initiale fastsættelse af kommunernes skattniveau.

Opsparing

Kapitlet om opsparing indeholder spændende analyser og er et interessant bidrag til diskussionen om kapitalindkomstbeskatning.

Grundlæggende læses rapporten sådan, at det danske pensionssystem anses for at være velfungerende med en klar arbejdsdeling mellem skattefinansierede pensionsydelse, som målrettes især lavindkomstgrupper, og de private ordninger, som skal sikre fornuftige dækningsgrader for personer med højere indkomster. Systemet er samlet meget robust overfor stigende levetid.

DØR konkluderer, at der i det private pensionssystem er bred dækning for lønmodtagere med få undtagelser, herunder for grupper af ufaglærte og beskæftigede på mindre arbejdspladser. Manglende pensionsindbetaling er hovedsagelig for personer uden for arbejdsmarkedet (fx førtidspensionister), men denne gruppe har høj dækning via det skattefinansierede pensionssystem, samt for selvstændige (som i mange tilfælde sparer op i egen virksomhed).

DØR analyserer som noget nyt, hvor meget arbejdsmarkedspensioner fortrænger anden opsparing. Resultaterne synes at pege på, at fortrængningen er relativt lille, omkring 20-30 pct. – et skøn der dog er behæftet med usikkerhed, især for bolig ejere. Fortrængningen varierer meget på tværs af grupper. DØR noterer, at deres skøn er lavere end dem, de tidligere har brugt/er kommet frem til, fx ved analyser af SP-ordningen. Konkret er fortrængningen så lav, at de forbrugsdæmpende virkninger af SP-bidrag eller andre obligatoriske opsparingsordninger tilsyneladende er højere end almindelige skøn for virkninger af højere skat, hvilket forekommer overraskende.

De høje sammensatte afkastskatter ved pensionsopsparing for lavtlønnede gælder – som det også fremgår – ikke ved et typisk opsparingsforløb over en længere årrække før pensionstidspunktet. Det er derimod ikke så overraskende, at beskatningen er hårdere for indbetalinger (med fradrag på bundskattniveauet) kort før

pensionstidspunktet, idet de offentlige pensionsydelse er målrettet lavindkomstgrupper og dermed aftrappes med indkomsten, og der ved sene indbetalinger ikke er bidrag fra den lave pensionsafkastskat.

Almindeligvis har det været vurderingen, at pensionsopsparingen samlet set er skattebegünstiget sammenlignet med de fleste andre opsparingsformer. Skatteudgiften knytter sig til den lave pensionsafkastskat, mens fradraget for indbetalinger i gennemsnit ikke er langt fra den sammensatte skat på udbetalingerne, idet der selvsagt er forskelle på personniveau, som afspejler, at de offentlige pensionsydelse målrettes lavindkomstgrupper.

Samlet set har der været en ret kraftig stigning i pensionsopsparingen for personer i den lavere ende af lønfordelingen, og der savnes på den baggrund en samlet vurdering af den realøkonomiske betydning af modregningsregler mv., herunder den rolle som eksistensen af pension- og pensionstillæg mv. har spillet i forhold til opbygningen af de private arbejdsmarkedspensioner.

Danmarks Nationalbank

Væksten i OECD-landene er afdæmpet, afspejlende uroen på de finansielle markeder, råvareprisstigningerne og i flere lande ejendomsprisfald.

Udviklingen i 2008 peger på en nedgang i væksten, således at denne både i 2008 og 2009 vil ligge omkring 1 pct. i USA og noget højere i Europa.

Dette vil implicere et fald i Danmarks eksportmarkedsvækst sammenlignet med 2007, men denne vil dog stadig udvise stigning.

Til trods for aftagende efterspørgsel er den danske økonomi fortsat præget af et kraftigt kapacitetspres med høj beskæftigelse understøttet af en ekspansiv finanspolitik. Lønudviklingen har ligget klart højere end hos vore samhandelspartnere.

Selvom væksttempoet er faldet, er der stadig et betydeligt outputgab, og ledigheden kan ikke forventes de næste par år at være tilbage på et niveau, der er foreneligt med en stabil løn og prisudvikling. Som anført i redegørelsen, må der forventes et betydeligt pres på arbejdsmarkedet i 2009. Det er derfor vigtigt, at der ikke fortsat føres ekspansiv finanspolitik, men at finanspolitikken i 2009 bliver neutral uanset den svagere konjunktur.

Kapitel II om opsparing understreger behovet for at begrænse forvridningerne i beskatningen af kapitalafkast. Dette vil være en opgave for skatte-kommissionen.

Hertil kommer, at samspillet mellem beskatning og offentlige indkomstafhængige ydelser indebærer forskelle i sammensat marginal afkastbeskatning afhængig af aktivet.

Ændringer bør sigte mod at begrænse mulighederne for skattetænkning mellem forskellige opsparingsformer.

Dansk Arbejdsgiverforening

Konjunkturvurderingen

Diskussionsoplægget giver et tydeligt billede af konsekvenserne af manglen på arbejdskraft, som i længere tid har præget den økonomiske udvikling. De fortsatte kapacitetsbegrænsninger har ført til stigende lønninger og sat virksomhedernes konkurrenceevne over for udlandet under pres.

Hvis vi skal sikre økonomisk vækst og ikke fortsat rutsje ned ad den internationale velstandsstige, skal vi have flere medarbejdere til de private virksomheder.

Formandskabet peger på, at en forkortelse af dagpengemodtageres ydelsesperiode fra 4 til 2½ år vil kunne øge beskæftigelsen. DA er enig i, at forkortelsen er afgørende, men langt fra tilstrækkelig.

Dagpengesystemet behøver en fuldstændig modernisering – dels for at begrænse den spekulative brug, som dokumenteres i analysen, og dels for at leve op til kravene om at understøtte et fleksibelt arbejdsmarked.

Dagpengesystemet bør være en reel forsikring mod ledighed, hvor ydelsen bliver fastsat i forhold til indkomsten som beskæftiget. Derudover skal systemet sikre en opretholdelse af motivationen til at komme i beskæftigelse igen, eksempelvis ved en gradvis aftrapning af ydelsen, som vi ser det i Sverige.

Det er nødvendigt, at væksten i det offentlige forbrug begrænses. Også mere end Arbejdsmarkedskommissionen og regeringens 2015-plan foreslår.

En bedre styring af den offentlige sektor er en forudsætning for en bedre offentlig økonomi, og det skal bl.a. gøres ved at sikre en højere produktivitet i den offentlige sektor.

Forløbet i de seneste overenskomstforhandlinger på det offentlige område har imidlertid bevæget sektoren længere væk fra at bruge lønnen produktivt fremmende.

Det er derfor vanskeligt at se, at overenskomstfornyelsen i år vil bidrage til en mere dynamisk og effektiv offentlig sektor.

Opsparing

Diskussionsoplægget dokumenterer på bedste vis de resultater, som Fælleserklæringen fra 1987 mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter har skabt fundamentet for.

Analyserne dokumenterer desuden, at de danske arbejdsmarkedspensioner sikrer en passende levestandard som pensionist. Derudover viser analyserne, at yderligere pensionsopbygning for en lang række grupper på arbejdsmarkedet øger risikoen for en tidligere tilbagebetaling fra arbejdsmarkedet.

Det tydeliggør den særlige opmærksomhed, der bør være på at udvise tilbageholdenhed med at øge den obligatoriske pensionsopsparing ud over de eksisterende niveauer.

Et forslag om at fastsætte et loft over pensionsindskud, vil særligt udelukke medarbejdere, som på grund af uddannelsens længde eller karriereforløbet er kommet sent i gang med at indbetale til pension, eller som har en meget varierende indtjening over livet.

Alle bør have samme mulighed for pensionsdækning uanset variation i indkomsten over livet. Vismændenes forslag vil i stedet tvinge disse grupper til at foretage anden og dyrere opsparing for at sikre det ønskede indkomstniveau som pensionist.

De obligatoriske pensionsindbetalinger på det danske arbejdsmarked bygger på bestemmelser i de kollektive overenskomster eller vilkår fastsat i den individuelle ansættelseskontrakt.

Her er tale om rettigheder, som er etableret efter krav fra arbejdstagerne i forbindelse med overenskomstforhandlingerne, og hvor lønmodtagerne har accepteret mindre lønstigninger med henblik på at sikre gennemførelsen af kravet.

Hvis sådanne rettigheder efterfølgende af lovgiver kopieres, vil det kunne have konsekvenser direkte i relation til de indgåede aftaler og for de fremtidige muligheder for at gennemføre aftaler af tilsvarende karakter i overenskomsterne.

Analyserne synes ikke at dokumentere, at der er større grupper i samfundet, som får en meget lavere dækning som pensionist end i deres erhvervsaktive alder. Problemet kan desuden være overvurderet, eftersom manglende pensionsindbetaling i ét år ikke er det samme som manglende indbetalinger over hele livet.

Antallet af efterlønsmodtagere kræver, at efterlønsordningen ændres, hvis en fuld udfasning ikke er mulig. En ændring kan bl.a. gå ud på at øge egenbetalingen, så staten ikke fortsat betaler store dele af efterlønsordningen. Endelig bør modregningen af efterlønnen, som det også foreslås, omfatte alle pensionsordninger.

Dansk Byggeri

Konjunkturvurdering

I forårets konjunkturvurdering lægger det økonomiske råds formandskab op til en forholdsvis hurtig og kraftig afdæmpning i den økonomiske aktivitet foranlediget af indenlandsk mangel på arbejdskraft og afmatning i den internationale økonomi.

Dansk Byggeri kan genkende udviklingstrækkende i det scenarie for den økonomiske udvikling som rådets formandskab beskriver, dog forventer vi en kraftigere afmatning i bygge- og anlægsaktiviteten, og hermed i beskæftigelsen ved bygge- og anlæg, end den som formandskabet lægger op til.

Dansk Byggeri har noteret sig, at formandskabets syn på behovet for en finanspolitisk stramning har ændret sig, og at der i lyset af den store usikkerhed om den økonomiske udvikling anbefales en neutral finanspolitik. En betragtning som Dansk Byggeri finder fornuftig og velbegrunder.

Styring af den offentlige økonomi

Formandskabet har en række anbefalinger, der retter sig mod styringen af den kommunale økonomi. Efter Dansk Byggeris opfattelse er det overordentlig vigtigt at få etableret mekanismer, der giver kommunerne en større tilskyndelse til at overholde de aftaler, der indgås med regeringen om den kommunale økonomi. Kommunernes manglende overholdelse af de indgåede aftaler udfordrer regeringens muligheder for at styre de offentlige udgifter samlet set.

Kommunerne i Danmark har udstrakt økonomisk frihed. De har egne skatteindtægter og bestemmer selv, hvad pengene skal bruges til. Derfor er det et tilbagevendende problem, at kommunerne bruger for mange penge, når konjunkturerne er gode og skatteindtægterne høje. Det er til gengæld også ofte de tidspunkter, hvor regeringen ikke ønsker, at den offentlige økonomi skal bidrage alt for meget til den samlede økonomiske aktivitet.

I et bygge- og anlægsperspektiv betyder det, at høj privat bygge- og anlægsaktivitet ofte følges af høj kommunal byggeaktivitet, med tilhørende risiko for, at den

kommunale bygge- og anlægsaktivitet utilsigtet bidrager til et opadgående løn- og prispres.

Derfor bør der efter Dansk Byggeris opfattelse rettes større opmærksomhed mod at få skabt rammer for den kommunale økonomi, der som udgangspunkt sikrer, at kommunernes økonomi bidrager til at udjævne udsvingene i konjunkturerne og ikke medvirker til at forstærke dem.

Bestræbelserne på at holde de kommunale driftsudgifter under kontrol, medfører ikke sjældent også indgreb overfor de kommunale anlægsudgifter. Den måde at løse problemerne på er imidlertid ikke uproblematisk. Kommunerne er nødt til at indstille en række projekter, som skulle forbedre de fysiske rammer på skoler, daginstitutioner og plejehjem.

Det er velkendt, at mange kommunale bygninger er nedslidte og ikke er gode rammer om de aktiviteter de ligger hus til. Det har Dansk Byggeri dokumenteret i flere undersøgelser. Manglende vedligeholdelse kan resultere i et værditab for kommunerne på mellem 15% og 28%. For jo længere man udskyder nødvendig vedligeholdelse, jo dyrere bliver det at genoprette bygningerne.

Den offentlige sektor i Danmark er stor, derfor er der også bundet meget store midler i offentlige bygninger og anlæg. Det er ikke en hensigtsmæssig forvaltning af disse midler, at der ikke sker en løbende vedligeholdelse. Hertil kommer at kravene til den offentlige sektors effektivitet stiller yderligere krav til de fysiske rammer for den offentlige service.

Efter Dansk Byggeris opfattelse bør en fremtidig regulering af den kommunale økonomi indeholde en mekanisme, som kan sikre en fornuftig forvaltning af den kommunale bygningsmasse.

Formandskabet peger på, at flerårige investeringsplaner vil være hensigtsmæssigt i bestræbelserne på at styre de offentlige udgifter. Det har i mange år været et ønske fra Dansk Byggeri, at de offentlige investeringer blev planlagt mere langsigtet. Både med hensyn til kommunerne, men også i forhold til investeringerne i infrastruktur. Det vil give byggeriets virksomheder en længere planlægningshorisont og et mere stabilt eksistensgrundlag.

Opsparing

Det er overordentlig vigtigt, at skatte- og pensionssystemet er indrettet på en måde, som sikrer den enkelte den størst mulige tilskyndelse til at være på arbejdsmarkedet og forblive der længst muligt. En pensionsopbygning der øger risikoen for tidlig tilbagetrækning bør derfor undgås.

Formandskabets forslag om at lægge loft over pensionsindskud er betænkeligt. Personer som gennemfører en længerevarende uddannelse påbegynder indbetalinger til en pensionsordning senere end andre. Et loft over pensionsindskud vil især ramme højtlønnede, højt uddannede medarbejde, og tvinge dem til at foretage anden og dyrere opsparing for at opnå den ønskede dækningsgrad. Det virker ikke hensigtsmæssigt, heller ikke set i lyset af ønsket om, at flere tager en længerevarende uddannelse.

Landsorganisationen i Danmark

LO er ikke fuldstændig enig i, at dansk økonomi igennem længere tid har ligget over kapacitetsgrænsen, hvilket indebærer så betydelige begrænsninger på økonomiens udbudsside, at der – ud over en væsentlig opbremsning i væksten i indeværende år – er udsigt til markant lavere vækstrater i årene fremover.

En væsentlig del af nedgangen i BNP-væksten i år følger snarere af lavere – og mere normale – vækstrater på efterspørgselssiden, specielt drevet af opbremsningen på boligmarkedet og på eksportmarkederne.

Formandskabet gentager de seneste rapporters anbefaling af en finanspolitisk stramning i forhold til den planlagte ekspansive finanspolitik. Der anbefales konkret en stramning af finanspolitikken med 0,4 pct. point i 2009.

LO deler ikke dette synspunkt. Væksten i Danmark ser ud til at have toppet, netop som Formandskabet selv beskriver. Derfor vil der næppe være behov for at sænke efterspørgslen ud over den tilpasning, som allerede ligger i den forventede udvikling.

LO skal samtidig fremhæve nødvendigheden af at opretholde et fortsat højt aktivitetsniveau og en lav ledighed som forudsætning for, at flere marginale grupper kommer i beskæftigelse og dermed bidrager til den ønskede stigning i arbejdsstyrken.

Centralt for Formandskabets holdning er deres vurdering af lønudviklingen, som imødeses at stige til 4,9 pct. og 5 pct. i hhv. 2008 og 2009. LO finder denne vurdering for høj på baggrund af de foreliggende overenskomstaftaler.

Formandskabet foreslår dagpengeperioden forkortet til 2½ år. Forslaget baseres på egne analyser, der viser, at en forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år vil reducere antallet af dagpengemodtagere i størrelsesordenen 15-20.000 personer i en normal konjunktursituation. LO finder, at skønnet virker noget højt. Det skyldes bl.a., at vurderingen af sandsynligheden for at finde job umiddelbart inden

dagpengeperiodens udløb er baseret på en situation, hvor ledigheden er meget lav. Derefter opregnes der i analysen til et "normalt" ledighedsniveau, der er noget højere. I den forbindelse glemmes det, at de høje afgangsrater hænger tæt sammen med højkonjunkturen, og derfor ikke kan overføres til en mere normal konjunktursituation.

Derudover dækker skønnet også over personer, der overgår til at forsørge sig selv, hvilket i mange tilfælde vil betyde, at en familie på to efterlades med en enkelt indtægt. Forslaget kan derved medvirke til at marginalisere personer på kanten af arbejdsmarkedet yderligere.

Der er ydermere en risiko for, at forslaget kan føre til mindre fleksibilitet på arbejdsmarkedet, da et godt socialt sikkerhedsnet netop er en forudsætning for korte opsigelsesvarsler. I analysen forholder man sig heller ikke til det løbende fald i dagpengenes kompensationsgrad, der har fundet sted gennem en længere årrække.

Det er derfor mere vigtigt at fokusere på en målretning af uddannelsesaktiveringen med mere fagligt indhold og større erhvervsretning i uddannelsesindsatsen samtidig med, at uddannelsesindsatsen forbeholdes de grupper, hvor der er en positiv beskæftigelseeffekt, hvilket i høj grad er ledige, som ikke har kvalifikationer, der modsvarer arbejdsmarkedets behov.

LO mener ikke, at skattenedslaget til 64-årige, der arbejder, bliver mere tiltalende af, at indkomstbegrænsningen afskaffes. Forslaget er primært til fordel for de stærke grupper, som har muligheden for at tage nogle år mere på arbejdsmarkedet og som i vidt omfang ville have gjort det under alle omstændigheder. Det gælder først og fremmest personer med en lang videregående uddannelse. LO støtter derfor heller ikke en forlængelse af ordningen, der har en begrænset løbetid og gælder for personer, der fylder 64 år i perioden 2010-2016.

Formandskabet finder, at det kommunale aftalesystem har brug for fornyelse. Det skyldes, at kommunerne samlet set ikke har været i stand til at overholde de aftaler, der er indgået mellem KL og regeringen.

Det overses imidlertid, at der er tale om urealistisk stramme rammer i regeringens udgiftspolitik, og dermed er det mere end svært for kommunerne at matche de opstillede krav uanset aftalesystemet.

Formandskabet anbefaler, at kapitalbeskatningen af midler, der ikke er bundet på en pensionsordning, sænkes til niveauet for pensionsordningerne, nemlig 15 pct. Det vil have stor betydning for personer, der har positiv kapitalindkomst og sam-

tidig betaler topskat. Denne gruppe er forholdsvis lille og består af de allerrigeste i det danske samfund. Fordelingsvirkningerne i dette forslag er derfor yderst problematiske.

Formandskabet foreslår endvidere, at pensionstillægget udfases fra 2028, når de nye arbejdsmarkedspensioner er fuldt indfaset. Pensionstillægget er indkomstafhængigt, og er derfor højest for de dårligst stillede. Beregninger i kapitlet viser, at typiske ufaglærte og faglærte også med fuldt udbyggede arbejdsmarkedspensioner får tildelt omkring 45.000 kr. i pensionstillæg. Større grupper, der ikke er dækkede af pensionsordninger vil miste lidt over 60.000 kr. Mens personer med en høj løn og en stor opsparing gennem arbejdslivet vil være uberørte af forslaget. Det betyder, at fjernelsen af pensionistillægget har betydelige negative konsekvenser for indkomstfordelingen.

Der er ikke i diskussionen af forslaget en eneste henvisning til eventuelle negative virkninger på indkomstfordelingen, og der er heller ikke foretaget beregninger over disse – det er en stor fejl ensidigt at fokusere på sammensatte marginalskatter.

Hvordan Formandskabet kan fremsætte et sådant forslag helt uden at beskrive eller diskutere fordelingsvirkningerne er uforståeligt.

Formandskabet foreslår, at personer, der ikke er dækket af en pensionsordning, skal sikres en vis form for opsparing. Overførselsmodtagere skal således indbetale 6 pct. af deres overførsel i pension. Heraf skal staten dække to tredjedele. Dette forslag er yderst rimeligt, fordi de offentlige overførsler ikke er blevet reguleret med de lønstigninger, som lønmodtagere har fået gennem deres pensionsordninger. Det vil sikre personer med en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet en supplerende indtægt som pensionist.

Formandskabet foreslår derudover, at der indføres en minimal pensionsindbetaling for selvstændige og lønmodtagere uden en pensionsordning på 6 pct. Meget store dele af arbejdsmarkedet er i dag dækket af pensionsordninger, og den enkelte lønmodtager skifter typisk job flere gange i livet. Den enkelte vil således over et helt livsforløb ikke kunne undgå at opspare til pension. Dette forslag virker derfor noget formynderisk, om end det kan overvejes for selvstændige.

Dansk Metal

Kapitel I: Konjunkturvurdering

Dansk Metal deler bekymringen om, at dansk økonomi går ind i en periode med lavere økonomisk vækst, men ser dog ikke så pessimistisk på det som vismændene. I den forbindelse er Metal uenige i opfordringen om, at finanspolitikken skal strammes for 2009, da det vil give anledning til en for hård opbremsning i dansk økonomi med stigende ledighed til følge.

Derudover virker forslaget om at forkorte dagpengeperioden til 2½ år ikke særlig gennemtænkt. Netop et godt dagpengesystem er et vigtigt bidrag til den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor der er høj grad af fleksibilitet, men under forudsætning af et godt og stærkt sikkerhedsnet. Dagpengesystemet er allerede under pres, da mange almindelige lønmodtagergrupper kun får en relativ lille kompensationsgrad, hvis de ender i ledighed.

Derudover er Metal bekymret over vismændenes anbefaling af indførelsen af kørselsafgifter. Dette vil kunne få store negative konsekvenser for lønmodtagernes mobilitet på arbejdsmarkedet, hvis ikke et sådant forslag gennemtænkes ordentligt.

Kapitel II: Opsparing

Dansk Metal kvitterer for afsnittet om opsparing, herunder især afsnittet om pensionsopsparing. Det er glædeligt, at vismændenes analyser viser den positive effekt af opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne for de fremtidige generationer af pensionister.

I anbefalingerne er det dog pudefigt, at vismændene foreslår, at pensionstillægget udfases fra 2028. Pensionstillægget vil også på det tidspunkt stadig være et vigtigt bidrag til mange lønmodtageres pension, hvorfor det nødvendigvis må fastholdes.

Derudover foreslår vismændene, at der indføres en obligatorisk pensionsordning på 6 pct. for selvstændige og lønmodtagere, der arbejder på arbejdsområder, hvor der ikke er overenskomst. Dette forslag kunne være nyttigt for at sikre, at alle har en ordentlig pension, når de bliver ældre.

Forslaget om yderligere forringelse af efterlønsordningen ved at lave opstramninger i modregningen fra udbetalinger fra pensionsordninger må Metal tage afstand fra, da det vil ramme de svageste på arbejdsmarkedet hårdest.

Akademikernes Centralorganisation

Kapitel 1: Konjunkturvurdering

Effekterne af regeringens finanspolitik

AC er enige i, at det er økonomisk forsvarligt ikke at føre en for ekspansiv finanspolitik i 2009, selvom det er fristende at søge at stimulere økonomien i en situation med udsigt til lav vækst. AC vil imidlertid gerne knytte en uddybende kommentar til DØR's analyse af, at den ekspansive finanspolitik i 2008 vil øge presset på arbejdsmarkedet. Det er rigtigt, at et moderat øget pres på arbejdsmarkedet i hvert fald på kort sigt kan blive en konsekvens af de øgede offentlige finanser. Men en del af den ekspansive finanspolitik i 2008 er faktisk ment som investeringer, som skal reducere presset på arbejdsmarkedet i årene fremover. Sidste års trepartsaftale samt de netop afsatte 3 mia. kr. til velfærdsteknologi er eksempler på gode initiativer, som hhv. vil øge fastholdelsen af medarbejdere i den offentlige sektor eller vil virke arbejdskraftbesparende. Den ekspansive finanspolitik netop nu skal derfor delvis også ses som fornuftige investeringer i fremtidens strukturer på det offentlige arbejdsmarked.

Reform af dagpengesystemet

AC kan ikke genkende DØR's billede af, at vi i dag har et "meget generøst" dagpengesystem, underforstået at det næsten er tossegodt skruet sammen. AC skulle hilse fra mange af de gode betalere til det danske dagpengesystem i dag, som netop nu tager deres a-kassemedlemsskab op til fornyet overvejelser; hos dem er oplevelsen ikke, at vi i dag har et attraktivt dagpengesystem, som man helt åbenlyst skal være med til at finansiere. DØR fokuserer ensidigt på længden af vores dagpengeperiode, som målt op imod Sverige og Norge er længere. Set i det lys, når DØR frem til den konklusion, at dagpengeperioden skal forkortes til 2½ år, da man skønner, at det vil reducere antallet af dagpengemodtagere med omkring 15-20.000 personer. Men DØR glemmer den anden del af ligningen, nemlig at den danske flexicurity-model i høj grad hviler på den præmis, at der eksisterer et forsikringsystem, der opleves som attraktivt at være med i og betale til. Den dag hvor de allerede beskæftigede vender dagpengesystemet ryggen elimineres vores flexicurity-model og dermed den jobmobilitet som danske erhvervsfolk og det danske velfærdssamfund i høj grad lever af. Over de seneste årtier har store grupper på arbejdsmarkedet oplevet en udhulning af deres dækningsgrad i tilfælde af ledighed, fordi dagpengemax-satsen ikke har fulgt lønudviklingen i Danmark. Heldigvis oplever rigtig mange aldrig at blive ledig, men udhulningen indskrænker dagpengesystemets legitimitet, og kan på sigt få alvorlige konsekvenser, hvis store grupper af bidragsyder vælger at melde sig ud af a-kasserne. Den markant faldende dækningsgrad kombineret med en bevidstløs reducere dagpengeperioden, som foreslået af DØR, vil blot forstærke denne tendens. En

afkorting af dagpengeperioden har netop medført massive udmeldelser af dagpengesystemet i Sverige. AC foreslår derfor, at DØR i stedet for at komme med forslag, som medvirker til dagpengesystemets afvikling, ser mere på, hvordan vi også om 10 år kan have et attraktivt dagpengesystem, hvor de bredeste skuldre bærer mest.

Skattnedslag til 64-årige

AC er meget enig i DØR's analyse af de alvorlige designfejl i skattnedslaget til de 64-årige. Det er usmart, at eksempelvis en person, der tjener 630.000 kr. årligt, kan holde et halvt års orlov uden løn som 59-årig og alligevel opnå den samme samlede indkomst, når der tages højde for skattnedslaget som 64-årig. AC bakker derfor op om DØR's forslag om fjerne indkomstgrænsen, eller i hvert fald som minimum aftrappe skattnedslaget ved stigende indkomst.

Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft

AC er enige i vurderingen af, at regeringens jobplan vil øge rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft, men at der sagtens kan gøres endnu mere. AC kan således bakke omkring DØR's forslag om, at personer med en anerkendt bachelorgrad eller derover skal kunne opnå opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. Derudover har AC foreslået, at man sætter langt mere målrettet ind overfor rekruttering – og ikke mindst fastholdelse – af udenlandske studerende via betalte pladser på danske studier mod den betingelse, at de bliver i Danmark og arbejder efter endt uddannelse.

Kapitel 2: Opsparing

DØR har også til dette møde lavet en interessant og velunderbygget temaanalyse. Denne gang er det pensionssystemet – ja hele det samlede indtægtsgrundlag – for fremtidens pensionister, der er i fokus. Kort fortalt er budskabet vel, at pensionister, som bliver omfattet af omlægningerne i velfærdsreformen, vil det få det næsten alt for godt.

DØR påpeger, at ses pensionsopsparingen og den øvrige formue under ét, for dem som går på pension efter 2020, vil stort set alle have en indkomstdækningsgrad i forhold til den erhvervsaktive karriere på over 100%. Det er dog meget vigtigt at understrege, at lige netop akademikere har en væsentlig lavere dækning end andre grupper.

I DØR's optik vil det blive vanskeligt at fastholde fremtidens pensionister længe på arbejdsmarkedet. I tråd hermed foreslås en reduktion i indkomsten som pensionist, og at efterlønsordningen samt skattesystemet ændres. Formålet – som AC overordnet set kan tilslutte os - er at give plads til skattereduktioner for de erhvervsaktive samt at forøge arbejdsstyrken.

Inden vi kommenterer på enkelte af de fremsatte forslag, vil AC godt tilslutte sig en vigtig pointe i rapporten – nemlig at indfasningen af arbejdsmarkedspensionsordningerne har bidraget afgørende til at øge den samlede opsparing i samfundet, så vi i dag har en opsparing, der svarer til gennemsnittet i de lande, vi normalt sammenligner os med.

Som det fremgår af rapporten, har akademikere imidlertid via deres arbejdsmarkedspensionsordninger en indkomstdækning på knapt 70% ved pensionering. Langt lavere end alle andre grupper i beskæftigelse. Indregnes anden pensionsopsparing er dækningen omkring 80% for akademikere.

Sammenholdes dette med forslaget om at lægge et loft over fradragsretten for pensionsindbetalinger på 100.000 kr., vil konsekvensen være, at selv offentlige ansatte akademikere i ikke-chefstillinger vil ønske at reducere deres nuværende pensionsindbetaling.

Det forekommer derfor dybt inkonsekvent at gennemføre et indgreb, fordi pensionsopsparingen er for høj og så konstruere det på en måde, der med stor træfsikkerhed rammer den eneste gruppe, der har en meget lav pensionsdækning, hvor det netop er ønsket at stimulere opsparingen.

Dansk Industri

Dansk og international økonomi

Vismændenes prognose tager udgangspunkt i et skøn for lønudviklingen, der er alt for højt. Det er aldeles urealistisk, at lønstigningstakten i år når op på 5 pct. DI offentliggjorde for mere end en måned siden tal for de lokale lønreguleringer, der viste en klart lavere regulering end sidste år. Dermed er der udsigt til, at lønstigningstakten vil aftage i forhold til lønstigningstakten i 4. kvartal 2007, som var på 4,4 pct. I det lys er det uforståeligt, at Vismændene kommer med et skøn om en klart tiltagende lønstigningstakt. Vismændenes lønskøn er ligeledes helt ude af trit med de seneste skøn for lønudviklingen fra LO, der regner med en lønstigningstakt på 4,2 pct. i år.

Den alt for høje stigning i lønindkomsterne påvirker i høj grad prognosen. DI kan dog tilslutte sig den overordnede beskrivelse, at væksten i økonomien er aftaget væsentligt som følge af mangel på arbejdskraft, hvilket også har ført til, at lønstigningstakten er blevet væsentligt højere end i udlandet.

I de kommende år er det helt afgørende at få bedre styr på udviklingen i de offentlige finanser. Her er det især en udfordring at sikre, at kommunerne overholder de indgåede aftaler om deres budgetter og derefter overholder budgetterne.

Vismændenes forslag til nye styringsinstrumenter hilses derfor velkomment. Det er afgørende, at der findes styringsinstrumenter, der sikrer, at aftaler og budgetter overholdes. Omsættelige tilladelser til udgifter og skatteudskrivning kunne være et sådant instrument. Individuelle aftaler med de enkelte kommuner kunne være en anden mulighed. De nuværende kollektive aftaler har spillet fallit.

DI finder som Vismændene, at der er et behov for en justering af dagpengesystemet og er enig i Vismændenes anbefaling om at forkorte dagpengeperioden fra de nuværende fire år til 2½ år. Vismændene vurderer, at dette vil mindske ledigheden med 15-20.000 personer.

DI mener desuden, at det i forbindelse med en dagpengereform vil være ønskeligt, om man så på en aftrapning af ydelsesniveauet gennem dagpengeperioden. På den måde får de ledige løbende en stadig større gevinst ved at tage et arbejde, og de bliver derved motiveret til at søge bredere såvel fagligt som geografisk.

Vismændene ser på reglerne for at modtage skattnedslag som 64-årig ved fravalg af efterløn. Vismændene vurderer, at indkomstgrænsen bør fjernes, fordi arbejdsudbuddet påvirkes negativt for en stor gruppe af 57 til 59-årige, idet marginalskatten for denne gruppe vil blive meget høj. DI støtter denne anbefaling.

Opsparing

For dem, der sparer op, vil der i fremtiden være tale om ingen eller en meget beskeden nedgang i indkomst ved overgang til pension. Dækningsgraderne kommer således til at ligge på omkring 100 pct. For de lavere lønnede med friværdi i bolig er der ofte tale om dækningsgrader på langt over 100 pct.

Analyserne viser, at dækningsgraderne kun påvirkes lidt af tidlig tilbagetrækning. Dette begrænsede tab forbundet med at gå på efterløn kan blive et alvorligt problem i fremtiden. Der bør derfor strammes op på efterlønsordningen, eller endnu bedre bør ordningen helt afskaffes. DI kan fuldt ud tilslutte sig disse betragtninger og forslag.

Vismændene foreslår, at der indføres et loft for indbetalinger på pensionsordninger på 100.000 kr. eller op til 20 pct. af den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst. DI er imod et sådant loft. Der er i stedet brug for en gennemgribende skattereform, som løser de fundamentale problemer i skattesystemet, der bl.a. giver anledning til mange forskellige former for skattetænkning, herunder betydelige muligheder for skattearbitrage omkring opsparingen. En fjernelse af top- og mellemste skatten samt en revision af kapitalindkomstsyste­met vil løse mange af de eksisterende problemer.

Vismændene foreslår, at der indføres et lovgivningsmæssigt krav om et pensionsbidrag på mindst 6 pct. af alle former for lønindkomst, indkomst fra selvstændig virksomhed og overførselsindkomst ekskl. alderspension, efterløn og SU. DI kan på ingen måde tilslutte sig tankerne om obligatorisk pension. Der er behov for sunde incitamenter til at spare op til pension. Hvis disse sunde incitamenter er til stede, kan pensionsopsparingen for de beskæftigede sikres via aftaler. Langt de fleste beskæftigede er allerede i dag omfattet af sådanne aftaler. Og det forhold, at mange beskæftigede har valgt at foretage en større opsparing til pension, må ikke føre til, at de samme beskæftigede også pålægges at betale pensionsbidrag til de ikke beskæftigede via skatterne.

Vismændene påpeger meget store og ubegrundede forskelle i beskatningen af forskellige typer af kapitalindkomst. Analysen leder frem til et forslag om at sænke beskatningen af de øvrige typer af kapitalindkomst til niveauet for pensionsafkastbeskatningen på 15 pct. DI kan fuldt ud tilslutte sig dette forslag.

Håndværksrådet

Håndværksrådets analyser af over 1.000 små og mellemstore virksomheder viser, at den lavere vækst langt fra har nået alle de små og mellemstore virksomheder endnu. Der er bemærkelsesværdig forskel i virksomhedernes syn på deres egen og på Danmarks økonomi som helhed. De erhvervsdrivendes tillid til dansk økonomi er styrtdykket gennem det seneste halve år, men de forventer stadig vækst i både omsætning og indtjening i deres egen virksomhed.

Håndværksrådet er i store træk enige med formandskabet i deres konjunkturvurdering. Rådet forventer også et yderligere svagt fald i boligpriserne, hvilket medvirker til, at især byggesektoren vil komme til at mærke konjunkturtilbagegangen.

Nybyggeriet er et område, der har oplevet en betydelig tilbagegang det seneste år, og Håndværksrådet vurderer, at byggesektoren vil ansætte 10.000 færre det kommende år. Mange af dem vil forsvinde ud af arbejdsstyrken – enten til efterløn eller ud af landet. Vi har derfor en klar interesse i at forsøge at undgå en større midlertidig nedgang i byggeaktiviteten i Danmark.

Håndværksrådet kan tilslutte sig, at finanspolitikken ikke som udgangspunkt skal være ekspansiv i 2009. I 2010 skal der jo være plads til en skattereform, som stimulerer den private efterspørgsel. Men en konjunkturedgang kommer sjældent i alle sektorer på samme tid, og omprioriteringer kan derfor være helt på sin plads.

Rådets analyser viser, at den offentlige efterspørgsel efter ydelser hos mindre byggevirksomheder er under det normale niveau, så den offentlige sektor bør benytte konjunkturtilbagegangen til at indhente noget af vedligeholdelseefterslæbet på offentlige bygninger.

Som noget nyt har regeringen meldt ud, at den vil have blikket stift rettet mod kommunernes anlægsudgifter. Det afgørende er her, at anlægsinvesteringerne bliver brugt som instrument til at udjævne konjunkturudsvingene – og ikke som en sparekniv, når det kniber med at holde driftsomkostningerne i ro. Håndværksrådet mener, at målene for de kommunale anlægsudgifter bør være langsigtede. På den korte bane kan man kun undgå, at øgede anlægsudgifter bliver til ekspansiv politik, ved at lægge et større pres på kommunerne, så de henter effektiviseringer gennem udliciteringer. Derudover kan man bruge formandskabets forslag om omsættelige udgiftsrettigheder og skatteudskrivningsrettigheder til at prioritere.

Håndværksrådet er i øvrigt enig i formandskabets kritik af skattefradragssordningen for 64-årige og mener, at loftet skal fjernes. Rådet mener desuden, at Green-card ordningen skal indrettes sådan, at udlændinge med håndværksfaglig uddannelse kan anvende ordningen.

Opsparing

Håndværksrådet mener, at hvis vi i en fremtid med flere ældre skal have råd til anden offentlig service og et fornuftigt skattetryk, så skal den enkelte selv spare mere op til pension.

Det er ingen overraskelse, at mange selvstændige ikke sparer op til pension. Også selvom det er blevet bedre igennem de seneste 10 år. En væsentlig del af landets selvstændige – måske endda hver 3. – er ikke de vækstorienterede mennesker, som skal skabe vores fremtidige vækst. Det er mennesker, der prøver at få en virksomhed til at hænge sammen, og hvor alternativet er et lavtlønsjob eller ledighed. De kan have meget lidt at gøre godt med og sparer derfor pensionen væk. Som det er i dag, er folkepensionen med tillæg ikke nogen væsentlig indkomsttilbagegang for dem.

Der skal gøres noget for, at de selvstændige sparer mere op. Vælger man formandskabets model, skal selvstændige dog have ret til at vælge indbetaling fra i op til 10 år, således at de i en passende årrække kan investere pengene i virksomheden.

Hos de mere vækstorienterede selvstændige med solide virksomheder vil en obligatorisk opsparing ikke blive vel modtaget. Selvom mange ikke har en traditionel

opsparing, så viser vores undersøgelse, at de har opsparing i mange andre aktiver. De har det bedst med friheden til selv at placere deres opsparing.

Hvis man i en obligatorisk ordning ikke kan frasortere de selvstændige med god formue, bør der sættes et loft i kroner og øre over, hvor meget der skal indbetales årligt.

Håndværksrådet er meget tilfreds med den ordning, hvor den selvstændige kan sætte 30 % af virksomhedens årlige overskud ind på en skattebegünstiget pensionsopsparing. Ordningen tager hensyn til, at selvstændiges mulighed for at spare op kan svinge meget fra år til år. Det er positivt, at formandskabet også har fokus på behovet for fleksibilitet i forslaget om at begrænse mulighederne årligt for at indsætte på en skattebegünstiget pension. Formandskabets forslag om 20 % af indkomsten kan dog vise sig at være for lidt opsparing for mange selvstændige, som i nogle år kan være næsten uden indkomst.

Landbrugsraadet

Vækstudsigter for dansk økonomi – aktuelt økonomisk politik

Landbrugsraadet deler Det Økonomiske Råds (DØRs) bekymring for en kraftig svækkelse af Danmarks konkurrenceevne. Særligt de høje lønstigninger i Danmark løber fra udviklingen blandt de vigtigste konkurrentlande. Den nuværende reelle mangel på arbejdskraft i dansk økonomi er trods tegn på konjunkturafmatning den største trussel mod konkurrenceevnen.

Den stigende inflation er først og fremmest drevet af de stigende priser på energi og fødevarer. De internationalt stigende råvarepriser på korn, mælk mv. har ført globalt stigende forbrugerpriser. Årsagen er bl.a. en uheldig kombination af tørke i Australien, Syd- og Østeuropa, stigende kødforbrug i Asien samt stigende biobrændstofproduktion.

Danmark oplever i øjeblikket større prisstigninger på fødevarer end en række andre europæiske lande. Dette skal dog sammenholdes med at fødevarepriserne i perioden forud havde en lavere prisudvikling i forhold til andre europæiske lande. I en situation hvor det er afgørende at udbuddet øges af råvarerne, er det vigtigt at forbrugerprisstigningerne slår fuldt og helt igennem til de underliggende markeder for de manglende råvarer. Dette kræver en grundigere analyse end det korte afsnit der er i Diskussionsoplægget, hvilket konkurrencestyrelsen er i gang med.

Rapporten beskæftiger sig meget med bl.a. dagpengesystemet og hvordan det eventuelt kan tilpasses for at bringe flere i beskæftigelse hurtigt. Det er der et oplagt behov for, og det er ganske indlysende at se på de tilpasninger, der er sket i bl.a. Sverige.

At dagpengeperioden løber ud, har beviseligt en effekt på de lediges incitament til at tage et arbejde. Denne effekt kunne samfundet lige så godt høste frugterne af tidligere. Det er derfor helt fornuftigt at DØRS endnu engang anbefaler at begrænse dagpengeperioden fra de nuværende 4 år til 2½ år.

Det bør ikke være en offentlig opgave at betale arbejdsduelige mennesker for at blive væk fra arbejdsmarkedet, når der er hårdt brug for arbejdskraften. Det virker ganske enkelt absurd at fastholde en attraktiv efterlønsordning for derefter at oprette en endnu mere attraktiv ordning med skattefritagelse for de 64-årige, for alligevel at fastholde de ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet. Problemet med at ophæve effekten af en gunstig ordning med en anden ses tydeligt ud af eksemplet i DØRs rapport der gør det muligt for visse lønmodtagere at reducere arbejdsudbuddet med et halvt år uden at miste indkomst. Denne "designfejl" i regeringens jobplan om 100.000 kroners skattnedslag for 64-årige bør naturligvis rettes. Men den bedste løsning vil dog stadig være, at gøre op med efterlønsordningen. Dansk økonomi har aldrig haft mere brug for øget arbejdsudbud, siden efterlønsordningen blev indført, end nu.

Landbrugsraadet er enig med diskussionsoplæggets anbefaling om at de forbedringer der er sket for rekruttering af udenlandsk arbejdskraft i regeringens jobplan, med fordel kan forbedres yderligere. Vi støtter fuldt ud at beløbsgrænsen i jobkortordningen nedsættes yderligere og at pointkravene nedjusteres for Green Card-ordningen.

Flere af emnerne i dette diskussionsoplæg behandles sammen med en række andre emner af den nedsatte Arbejdsmarkeds- og Skattekommission, der skal fremlægge forslag i 2009. DØRs analyser og anbefalinger bør derfor indgå i de respektive kommissioners arbejde.

Behov for styring af den offentlige sektor

Lige nu er der et indlysende behov for en restriktiv offentlig økonomi for at imødegå overophedningen af økonomien og dermed arbejdsmarkedet.

Siden DØR første gang i 2006 foreslog en variant over omsættelige kvoter til regulering af kommunernes økonomi, er problemet med overholdelsen af aftalerne mellem KL og regeringen omkring kommunernes udgiftsniveauer ikke blevet mindre.

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.

Opsparing

Diskussionsoplægget påpeger en række tilfælde af skattemæssig forskelsbehandling af opsparing og afkast af opsparing. Overordnet set bør sådanne forskelle ikke eksistere, medmindre der er klare objektive grunde hertil. Hvis nogle af forskellene hidrører fra topskatten, vil det være en oplagt løsning at afskaffe dem.

Landbrugsraadet ser med tilfredshed på at DØRS har valgt at analysere opsparing. Særligt interessant er analyserne af opsparingsincitament i livsforløbet i relation til incitamenterne omkring arbejdsudbud og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Det er særdeles problematisk at afkastbeskatning for visse lønmodtageres indbetalinger til pension sent i livet kan føre til negativt afkast. Specielt når dette forhold giver incitament til en tidligere tilbagetrækning fra arbejdslivet.

Der er betydelige skattemæssige fordele for topskattebetalere til at øge indbetalinger til pension. Forslaget fra DØRS om, at begrænse denne mulighed for disse skattebegünstigede indbetalinger til 20 pct. er en mulighed, men kan virke uheldig i forhold til at opsparingskvoten i dansk økonomi er for lav. Men en helt anden og mere fremadrettet løsning er at se på hele grundlaget for at opkræve topskat.

Det faktum, at der stadig eksisterer en stor gruppe, der fortsat står uden supplerende privat pensionsdækning, giver stigende ulighed i samfundet blandt fremtidens pensionister og vil fortsat øge det offentliges forsørgelsesforpligtigelse. Samtidig viser diskussionsoplægget at der er behov for at fjerne tillægssydelse til folkepensionen da det reducerer incitament til opsparing. På den baggrund virker forslaget om en obligatorisk privat pensionsordning på minimum 6 pct. som et fornuftigt tiltag.

Overordnet set bryder forslaget, om tvungen privatpension til alle, med princippet om individuel frihed til selv at tage vare på egne muligheder. Men omvendt er konsekvensen af den enkeltes valg i dette tilfælde ikke kun til skade for den enkelte, men til belastning for velfærdssamfundet som sådan.

Dansk Erhverv

Konjunkturvurdering

Dansk Erhverv deler grundlæggende Formandskabets aktuelle konjunkturvurderinger og økonomiske prognoser.

I de kommende år forventer vi en markant lavere vækstrate i dansk økonomi. Selvom væksten i det private forbrug vil bremse op i 2008, vil der fortsat være tale om en sund vækst på ca. 2,5 procent.

Efterhånden som konjunktursituationen normaliseres ebber forbrugsfesten langsomt ud, og væksten i efterspørgslen og derved også i importen forventes at være faldende.

Dog er Dansk Erhvervs forventninger noget mere optimistiske, hvad angår udenrigshandelen i 2008.

Efter Dansk Erhvervs vurdering undervurderer formandskabet de danske eksportmuligheder og den indenlandske efterspørgsel. Til trods for de aktuelle uroligheder på de finansielle markeder og den aftagende globale vækst, er der stadig afsæt for danske produkter i udlandet, da flere af Danmarks tætteste samhandelslande fortsat har fundamentalt sunde økonomier.

Formandskabet analyserer prisudviklingen på fødevarer og fastslår, at danske fødevarerpriser er steget mere end i udlandet. Desværre fremstår den efterfølgende påstand om, at engros- og detailhandelen muligvis har benyttet lejligheden til at øge avancen eller at dække højere lønomkostninger, udokumenteret.

Prisstigninger er imidlertid ikke ensbetydende med højere avancer. Formandskabet nævner selv, at manglen på arbejdskraft kan have ledt til højere lønomkostninger, der ikke er blevet dækket ind via højere salgspriser og i maj 2006 konkluderede Finansministeriet tilsvarende, at højere energipriser dengang ikke var slået igennem priserne på andre varer og tjenester, men at de derimod havde udhulet avancerne (Økonomisk Redegørelse, maj 2006).

Figur I.25 viser tydeligt, at prisudviklingen bør ses over en længere periode end de seneste 18 måneder, idet den er langt mere varierende i forhold til andre lande.

Spørgsmålet om prisudvikling og prissætning er yderst komplekst, idet konkurrenceelementet kun kan forklare en lille del af priserne. F.eks. indebærer den danske moms og afgiftsstruktur, at prisstigninger slår særlig hårdt igennem forbrugerpriserne i Danmark. Da det samtidig er vanskeligt at rense effekten af de

akkumulerede stigninger gennem alle led i forretningskæden, vil Danmark alt andet lige ofte lande på ikke blot et højere prisniveau, men også et højere prisstigningsniveau.

Kapacitetsproblemerne på arbejdsmarkedet har blandt andet medført kraftige lønstigninger til skade for dansk konkurrenceevne. En lempelig finanspolitik bør fortsat frarådes i 2008 og 2009 for ikke at bidrage til yderligere pres på arbejdsmarkedet.

Dansk Erhverv deler formandskabets anbefaling af en forkortelse af dagpengeperioden fra 4 til 2 ½ år, for dels at øge arbejdsudbudet, dels få flere ind i et fast uddannelsesforløb.

Aktuel økonomisk politik

Dansk Erhverv ser med stor bekymring på de kommunale budgetoverskridelser på serviceområdet.

Det skyldes blandt andet kommunernes manglende udnyttelse af kommunalreformens potentiale for effektiviseringsgevinster efter kommunesammenlægningerne. Samtidig har regeringens sanktioner overfor kommuner, der ikke overholder vækstmålene, generelt ikke har været hårde nok.

Formandskabets forslag om indførelse af omsættelige udgiftsrettigheder eller omsættelige skatteudskrivningsrettigheder, bør derfor afprøves i praksis indenfor rammerne af skattestoppet og kommuneaftalerne.

Opsparing

Formandskabets analyser tegner et positivt billede af fremtidige pensionisters formue og købekraft.

Yderligere pensionsopsparing vil efter Dansk Erhvervs opfattelse sikre mange økonomisk tilskyndelse til endnu tidligere tilbagetrækning. Overordnet set er danskernes opsparing således af passende størrelse og en afvikling af efterlønsordningen en oplagt mulighed for at fastholde flere arbejdsdygtige på arbejdsmarkedet.

For at reducere muligheden for skattetænkning anbefaler formandskabet et løft for indskud på pensionsordning på 100.000 kr. årligt. Lignende forslag har imidlertid tidligere været fremsat i Folketinget, hvor Skatteministeriets vurdering i 2005 var, at forslaget ikke vil have nogen varig provenuvirkning.

Formandskabet fremsætter en række markante og kontroversielle forslag om grundlæggende ændringer i det danske pensionssystem.

Blandt andet vil forslaget om en tvangsbaseret opsparingsform bryde med forhandlingssystemet i den danske arbejdsmarkedsmodel.

Dansk Erhvervs udgangspunkt er, at individet i fremtiden må påregne selv at finansiere en større del af pensionen. Samtidig er det afgørende at arbejdsmarkedets parter bevarer retten til at udvikle arbejdsmarkedspensionssystemet uafhængigt af politisk indblanding.

Indretningen af det offentlige pensionssystem må til en hver tid ses i sammenhæng med den øvrige lovgivning samt aktuelle økonomiske og arbejdsmarkeds-mæssige udfordringer. Eventuelle stramninger bør således særlig sigte på at øge arbejdsudbuddet og stimulere anden hensigtsmæssig adfærd i samfundsøkonomisk forstand.

Forbrugerrådet

Konklusion

Forbrugerrådet mener, at der skal være mere fokus på at sikre forbrugere adgang til opsparing med lave omkostninger, herunder at forbrugere får øget mulighed for uafhængig rådgivning.

Formål

Formålet med opsparing er at udskyde forbrug fra i dag til fremtiden, som det slås fast i rapportens indledning. Forbrugernes gevinst opstår, når forbrugsnyttefunktionen har aftagende marginal værdi. Dermed maksimeres nytte ved at jævne forbrug ud over tid.

Omkostninger

Denne alment accepterede teoretiske nyttegevinst opstår imidlertid ikke uden at afholde betydelige omkostninger. Omfanget af omkostningerne vil direkte reducere nytten, og vil have stor betydning for forbrugernes incitament til at foretage opsparing.

I bred forstand optræder omkostninger ved opsparing i mange former. Dels den direkte omkostning til aflønning af aktørerne på det finansielle marked (banker og pensionsselskaber), dels reduktion i offentlige ydelser i pensionstiden (populært kaldet samspilsproblematikken), dels skattesystemets nettoeffekt på opsparing.

Små forskelle i omkostninger medfører store ændringer i den opsparede formue. Dette regneeksempel viser, at den mest gunstige opsparing giver 47% højere

formue, og at miljøer med høje omkostninger kan have et reelt afkast som nærmer sig nul.

37 års opsparring med 30 tkr. om året (lig danskernes gennemsnitlige årlige pensionsindbetaling), forrentet med 2,2% realafkast før omkostninger: (5% bruttoafkast, 15% skat og 2% inflation)

Omkostning	Opsparingsmiljø	Formue ved alder 67
0,15% p.a.	ATP, Egen pension i pengeinstitut med direkte køb af værdipapirer	1.656.684 kr.
1,15% p.a.	Traditionel pension (garanteret miljø)	1.362.339 kr.
2,15% p.a.	Privattegnet unit-link i pensionselskab (markedsrente), Egen pension i pengeinstitut med formuepleje	1.130.193 kr.

Boligopsparing

For boligejere vil alternativet til opsparring generelt være at nedbringe lån, således som der redegøres for i rapporten. At nedbringe lån har meget lave omkostninger. Dels er der slet ingen direkte omkostninger eller en direkte omkostningsbesparelse, fordi omkostningen ved boligfinansiering (i hovedsagen realkredit) er uafhængig af afdragsprofil. Egentlig omkostningsbesparelse opnås ved at låneomkostninger (bidragsbetaling) ophører.

Indirekte omkostninger i form af reducerede offentlige ydelser er ligeledes meget lave. Størstedelen af de variable offentlige ydelser (fx folkepensionens tillægsbeløb) er indkomst- men ikke formueafhængige. Særligt for den gruppe, som ønsker at have muligheden for tidlig efterløn, er opsparring i bolig fordelagtigt. Boligopsparing giver ikke anledning til modregning, det gør derimod både indkomst og pensionsopsparing.

Skattemæssigt er boligopsparing også attraktivt. Dels fordi salg af fast ejendom ikke beskattes. Det betyder at ejeren af fast ejendom frit og variabelt kan lægge arbejdstimer i vedligeholdelse/forbedring af sin faste ejendom uden at blive beskattet heraf. Dels redegøres der i rapporten for, at den direkte marginale afkastbeskatning er lav for boligopsparing (s.232 ff).

Rådgivning

Forbrugeren er altså stillet overfor, at opsparring teoretisk set vil give højere nytte ved at udjævne forbrug over tid. Til gengæld kan omkostninger ved opsparring

reducere denne nytte betragteligt. Og forbrugeren skal være i stand til at vælge mellem mange forskellige typer af opsparing: direkte opsparing af beskattede midler, pensionsopsparing underopdelt i tre typer: kapital, rate, livrente samt for boligejere: opsparing ved at nedbringe gæld i bolig.

Rådgivning om opsparing indhentes i praksis to steder: pensionssektoren og banksektoren. Begge steder er der et økonomisk incitament til at anbefale pensionsopsparing fremover opsparing i bolig. Særligt i banksektoren er det ikke ualmindeligt at anbefale negativ boligopsparing, altså at øge belåning af fast ejendom, for at indskyde mere på pensionsordninger. Det er tvivlsomt, om dette er fordelagtigt for forbrugeren.

Finansrådet

Konjunkturvurdering

Finansrådet er enig i formandskabets overordnede vurdering af de økonomiske udsigter for de kommende år. Dog ser Finansrådet ikke et scenarium med accelererende boligprisfald frem mod 2010. Der kan dog stadig være store regionale forskelle. Samtidigt synes formandskabets vurdering af udviklingen i de offentlige udgifter at ligge noget lavt. Finansrådet er i øvrigt enig i beskrivelsen af den finansielle krise. Den danske finansielle sektor er relativt upåvirket.

Formandskabets understregning af, at lave vækstudsigter for 2009 ikke bør føre til en ekspansiv finanspolitik, kan Finansrådet bakke op om. Manglen på arbejdskraft udgør fortsat en væsentlig risiko for dansk økonomi.

Finansrådet er enig i, at der bør iværksættes tiltag, der øger udbuddet af arbejdskraft. Regeringens jobplan gør det ikke alene. Jobkortordningen bør udvides yderligere – både for så vidt angår beløbsgrænser og omfattede erhverv.

Indførelsen af et skatnedslag for 64-årige, der ikke har forladt arbejdsmarkedet, kan være et instrument til at øge arbejdsstyrken på kort sigt. Grundlæggende er det fint, at incitamentene til at arbejde forbedres, om end der er tale om symptombehandling. Finansrådet er helt på linje med formandskabet i kritikken af indkomstgrænsen på 550.000 kr. Dels betyder indkomstgrænsen, at den sammensatte marginalskat bliver meget høj for en stor gruppe beskæftigede - endog over 100 pct. for visse grupper.

Formandskabet skal også have ros for at sætte særlig fokus på den lange danske dagpengeperiode gennem analysen af de lediges afgangsmønstre fra ledighed. Her vises det klart, at afgangsraten til beskæftigelse efter et år i ledighed falder til

et meget lavt niveau – for først at stige dramatisk op til dagpengeperiodens op-hør. Med den aktuelle situation på arbejdsmarkedet er det oplagt at forkorte dagpengeperioden til 2½ år som formandskabet foreslår. Det vil ikke kun reducere udbudsproblemerne, men også hjælpe den enkelte ledighedsramte tilbage i beskæftigelse.

Ovennævnte tiltag sigter mod at øge arbejdsudbuddet og øge tilskyndelsen til at arbejde. Mange af forslagene har imidlertid karakter af symptombehandling, idet den væsentligste udfordring er den høje marginalbeskatning af arbejdsindkomst. Det kan ærgre, at formandskabet ikke i højere grad gør opmærksom herpå.

For så vidt angår forslagene til bedre styring af økonomien i kommunerne, så er vi enige i et åbenlyst behov herfor. Finansrådet tvivler på, at regeringens foreslåede tiltag vil gøre det alene. Formandskabets overvejelser omkring omsættelige udgiftsrettigheder og evt. skatteudskrivningsrettigheder kan med fordel vurderes nærmere.

Opsparing

Finansrådet vil gerne kvittere for de interessante analyser af opsparingen i Danmark. Særligt betragtningerne omkring den sammensatte marginalbeskatning ved forskellige opsparingsformer er opsigtsvækkende. Analyserne illustrerer et meget tydeligt problem. Det er Finansrådet meget enig i. Formandskabet anerkender problemet med den alt for høje kapitalindkomstbeskatning på opsparing, men vælger desværre ikke at analysere de samlede konsekvenser heraf.

Grundlæggende mener Finansrådet, at asymmetrien i beskatningsformerne er et af de store problemer. Derfor er det helt afgørende, at skattesatsen på kapitalindkomst sænkes i forbindelse med en kommende skattereform. Målet bør være mere symmetri i kapitalafkastbeskatningen.

Finansrådet mener, at resultatet af skattereformen skal være, at marginalsatserne sættes ned – det vil lette beskatningen af både arbejds- og kapitalindkomst.

En ægte skattereform vil løse mange af de problemer, som formandskabet peger på. Begrænsninger i form af fx loft over indskud på pensionsopsparing er ikke den rigtige løsning. Med den nuværende indretning af skattesystemet er pensionsopsparing den eneste attraktive opsparingsform for den enkelte, hvis ikke man kan spare op i sin bolig.

Et indbetalingsloft vil også være imod hensigten med opsparing: At kunne udjævne sit forbrug over livsforløbet. Et loft vil medføre, at det ikke er muligt at tage hensyn til de mange mennesker, der har varierende indkomst eller som har

deres pensionsindbetalinger på bestemte tidspunkter i livet. Som formandskabet beskriver, er det bl.a. tilfældet for selvstændige og for de, der først har mulighed for at spare op i en sen alder – og som dermed har store indbetalinger i enkelte år. Analyser peger på, at der er mange uhensigtsmæssigheder forbundet med et loft. Samtidigt bør det erindres, at der allerede i dag er restriktioner på de individuelle ordninger.

Formandskabets analyse viser, at pensionsopsparingsystemet tjener sit formål. Danskerne sparer i dag mere op end nogensinde. Den private pensionsopsparing fjerner en betydelig forsørgerbyrde fra det offentlige. Derfor er Finansrådet enig med formandskabet i, at der er et rationale for at skattebegunstige pensionsopsparinger.

Finansrådet har dog den opfattelse, at skønnet på danskernes fremtidige pensionsdækning kan være i overkanten. Det skyldes formandskabets antagelse om, at arbejdsstyrkens unge generation vil have samme indbetalingsmønster til private pensionsordninger, som de ældre generationer, der ikke har haft en arbejdsmarkedspension i hele deres arbejdsliv. Man kan også sætte spørgsmålstegn ved om de estimerede fortrængningseffekter på anden opsparing også fremover vil vedblive med at være ca. 20 pct. Fx ses tendenser til at stadig flere vælger at nedspare i deres ejerbolig, før de når pensionsalderen.

Finansrådet mener derfor, at opsparingerne er på et fornuftigt niveau. Når det er sagt, deler Finansrådet formandskabets bekymring for, at mange også i fremtiden vil vælge at gå på efterløn. Den rigtige løsning er at afskaffe efterlønsordningen. Forslaget om at udvide 2-årsreglen for modregning til 3 år kan have en effekt, men har i høj grad karakter af lappeløsning.

Finansrådet har forståelse for formandskabets forslag om en obligatorisk pensionsordning for alle, da forslaget ligger i god forlængelse af den generelle overgang fra et pay-as-you-go til et opsparingsbaseret pensionssystem. Det er imidlertid helt centralt at ordningen, i en periode med højt lønpres, ikke bliver løndrivende.

Ligeledes kan forslaget om at afskaffe det indkomstafhængige pensionstillæg og ældrechecken være fornuftigt i forbindelse med en generel omlægning. Finansrådet kan også støtte op om et eftersyn af boligstøtteordningerne.

Finansrådet er dog ikke overbevist om, at det er et reelt problem, at folk hæver deres pensionsopsparing før tid. Bankernes erfaring er, at det er få mennesker, der gør brug af denne mulighed. Før man begynder at gøre sig overvejelser om en forhøjelse af strafafgiften, bør problemets reelle omfang belyses og samtidigt

skal eventuelle uhensigtsmæssigheder ved at forhøje afgiften også vurderes. Folk kan have gode grunde til at hæve deres pensionsopsparing før tid, fx ved skilsmisse eller lignende.

Betragter man under ét diskussionsoplæggets mange enkeltforslag, vil de hver især måske bidrage til at rette op på forskellige uhensigtsmæssigheder i vores skattesystem. Men i stedet for at lede efter lappeløsninger, der bidrager til en cementering af vores utidssvarende skattesystem, kunne man ønske, at formandskabet i højere grad havde peget på den rigtige løsning. Et forenklet og sammenhængende skattesystem med lavere marginalbeskatning af arbejdskraft og mere symmetrisk kapitalafkastbeskatning.

FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte

FTF mener ikke der er behov for en forkortelse af dagpengeperioden eller at der sker ændringer i efterlønnen. FTF ser heller ikke behov for sanktioner overfor kommunerne. Når kommunerne har haft så svært ved at overholde aftalerne skyldes det, at kommunerne har skullet forvalte meget snævre økonomiske rammer.

Den kommunale udgiftsstyring

FTF er ikke enig med formandskabet i, at de lovforslag om sanktionsmuligheder overfor den kommunale økonomi som regeringen har fremsat kun har en beskedne effekt. Vi er enige i, at det kommunale aftalesystem står overfor en række udfordringer, fordi Regeringen så ensidigt har dikteret de økonomiske rammer på både indtægts- og udgiftssiden og fordi kommunerne har skullet forvalte meget snævre økonomiske rammer. FTF frygter, at de sanktionssystemer, der nu sættes i værk, vil betyde at kommunerne i de kommende år tvinges til forringelser af den offentlige velfærd, der i realiteten bringer vores velfærdsmodel i fare, med konkurrenceevne tab til følge.

Dagpenge

Det er svært at se det aktuelle behov for en forkortelse af dagpengeperioden, som formandskabet foreslår. Få personer er langvarigt ledig og filosofien i beskæftigelsesindsatsen er at tage tidlig fat. Efter FTF's opfattelse er der behov for en individuel målrettet indsats for at få de sidste ledige i beskæftigelse, frem for at forringe fleksibiliteten i systemet uden at få synderligt meget ud af det.

Dette er også intentionen i Velfærdsaftalen, hvorefter der nu sker en intensiv aktivering af ledige efter 2½år. Det er en naturlig del af den aktive beskæftigelsespolitik. Det kan derfor undre, at formandskabet ikke inddrager den forstærkede aktivering i sin analyse.

Eventuelle ændringer i dagpengeperiodens længde bør ikke ses isoleret, men skal bl.a. vurderes i sammenhæng med ydelsesprofilen henover perioden og konjunktursituationen, således at målsætningen om høj mobilitet og fleksibilitet på arbejdsmarkedet tilgodeses bedst muligt. Der er således behov for en lang mere grundig analyse af dagpengesystemet før man efter FTF's opfattelse ændre det nuværende system.

Lønudvikling

FTF er ikke enig i formandskabets argumentation om, at personlige løntillæg i det offentlige kan føre til øget lønudvikling. I den statslige sektor er der i rammen indbygget en lønglidning (reststigning; personlige tillæg, personaleudskiftninger o.lign.) på 1,5 procent, hvilket ikke afviger væsentligt fra erfaringen de seneste par år. I kommunerne har reststigningen været på omkring 0 i de seneste år. Af og til negativ, af og til svag positiv, men gennemsnitligt omkring nul. Der er derfor ikke anledning til at tro på en væsentlig ændret adfærd.

Efterløn

To års reglen for modregning af pension i efterlønnen er en central del af den brede politiske aftale om vilkårene for senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og skal efter FTF's opfattelse ses i sammenhæng hermed. En udvidelse af to års reglen vil reducere det reelle antal år med fuld efterløn frem til folkepension med 1/3, hvilket er en markant ændring af ordningen for store grupper af lønmodtagere. Folkepension og efterløn bør følges ad, så der fortsat er mulighed for tre år uden modregning og med fuld ydelse. Det giver derfor ingen mening isoleret set at diskutere toårsreglen.

En udvidelse af to års reglen til tre år kan desuden, stik imod hensigten, risikere at reducere arbejdsudbuddet. De personer, som kan overskue to år, men er usikre på om de kan udholde tre år mere på arbejdsmarkedet, kan nemt konkludere, at de lige så godt kan gå på efterløn som 60 årige. Især grupper med begrænset pensionsopsparing. Det er efter vores opfattelse uheldigt, at DØR fremlægger et så markant forslag, uden at have foretaget en grundig analyse af konsekvenserne. Herunder den samlede arbejdsudbudseffekt.

I stedet bør man udbrede kendskabet til den fleksibilitet, der reelt ligger i efterlønsordningen, så både arbejdsgivere og ansatte er informeret om mulighederne for at kombinere arbejde og efterløn. Kampagnen kan også målrettes efterlønsmodtagere, som evt. ønsker at returnere til arbejdsmarkedet på nedsat tid. Præmieudbetalingen bør desuden gradueres, så præmiesummen pr. time øges for hvert kvartal der arbejdes. Dermed sikres positivt træk ift. at blive lidt længere, men med en overskuelig tidshorisont.

Opsparing og pensioner

Formandskabet påviser en risiko for en fremtidig forøget ulighed i pensionstilværelsen således som systemet er indrettet. Det giver behov for at sikre flere end der i dag er sikret via de kollektivt aftalte arbejdsmarkedspensionsordninger. FTF deler formandskabets bekymring og anbefaling af, at flere sikres via indbetalinger til pensionsordninger også via bidrag af overførselsindkomster.

Udviklingen af pensionsordningerne bringer de sammensatte marginalsatser i fokus. FTF er af den opfattelse, at løsningen ikke kun er at afskaffe folkepensionens tillægsdel, men mere generelt se på de ordninger der tildeles ud fra et alderskriterium frem for et indtægtskriterium. Fx alle pensionister med fast ejendoms mulighed for at indefryse ejendomsbeskatningen uafhængig af øvrig indkomst, samt at der er stor forskel på den boligstøtte lejere får afhængig af om de er pensionister eller ej.

Derudover er det FTF's opfattelse at formandskabet betragtninger om, at indretningen af de sociale ydelser og risikoen for et begrænset eller negativt afkast af pensionsopsparing, specielt i de sidste år inden tilbagetrækningen skulle påvirke pensionsopsparingen negativt, er fortænkte. Det kræver dels fuld gennemskuelighed og indsigt i pensions-, ydelses- og skattesystem, hvilket er de færreste beskåret.

FTF er enig med formandskabet i, at der er behov for at se på afkastbeskatningen af forskellige opsparingsformer, men man bør vente med konkrete forslag til afkastbeskatningen er analyseret specielt i relation til hvordan det vil påvirke pensionsopsparingen.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konjunkturvurdering og økonomisk politik

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AERådet) er enig i Formandskabets ændrede anbefaling til, at finanspolitikken i 2009 bør være neutral med de nuværende udsigter. Regeringen bør dog ikke passivt se til, hvis ledigheden begynder at stige voldsomt igen. Det er vigtigt at holde fast i en lav ledighed. Ved en kraftigere vending i beskæftigelsen/ledigheden kan det derfor komme på tale at fremrykke eller øge offentlige investeringer i 2009/2010 for at stimulere efterspørgslen på kort sigt og øge produktionspotentialet på længere sigt.

Det er uklart, om Formandskabet mener, at vækstnedgearingen de kommende år skyldes en normal konjunkturvending eller mangel på arbejdskraft. Formandskabet skriver det sidste, men sammensætningen af vækstbilledet afspejler det første. Det er vigtigt at være klar i mælet på dette punkt, fordi medicinen (strammings-

graden af finanspolitikken) til at komme ud af lavvækstperioden er vidt forskellige.

Formandskabet skriver også, at presset på arbejdsmarkedet allerede i 2007 førte til højere inflation. AErådet har meget svært ved at se, hvor Formandskabet finder belæg for dette udsagn. Således viser tal for inflationen rensset for energi- og fødevarerpriser mv. en forholdsvis stabil årlig stigningstakt på omkring 1½ pct. siden starten af 2005 på trods af, at ledigheden er styrtdykket i samme periode. Det er primært de kraftigt stigende priser på energi og fødevarer, der har løftet inflationsniveauet set over det seneste år og ikke presset på arbejdsmarkedet.

Formandskabet mener, at skattenedslaget til 64-årige i regeringens jobplan har en alvorlig designfejl efter indførelsen af indkomstgrænsen på 550.000 kr. og mener derfor, at grænsen bør bortfalde, eller som minimum bør skattenedslaget aftrappes ved stigende indkomst. AErådet mener grundlæggende, designfejlen ligger i, at skattenedslaget også gives til folk, som ikke er tilmeldt efterlønnen, og som derfor ville have arbejdet uden et skattefradrag, da de ikke har mulighed for at gå på efterløn. AErådet mener, at dødvægtstabet og de uheldige incitamentsstrukturer af indkomstgrænsen kan undgås ved at øge efterlønspræmien, og man vil opnå stort samme beskæftigelseseffekt, da det primært er de efterlønsberettigedes adfærd, som påvirkes af skattenedslaget.

AErådet er uenig med Formandskabets anbefaling af en forkortelse af dagpengeperiode fra 4 til 2½ år. AErådet mener ikke, at dagpengeperioden skal afkortes. I forbindelse med Velfærdsaftalen er det vedtaget, at ledige med mere end 2½ års anciennitet så vidt muligt skal deltage i fuldtidsaktivering frem til dagpengeperiodens udløb. Fuldtidsaktiveringen skal derfor ses som fuldgyldigt alternativ til det foreslåede forslag om yderligere afkortning af dagpengeperioden. Den aktive arbejdsmarkedspolitik skal i stedet op i gear igen, dvs. aktiveringsgraden skal op igen og ledige skal aktiveres rettidigt. AErådet mener, man bør rykke aktiveringen for alle ledige frem til allerede efter et halvt år.

Opsparing

Formandskabet anbefaler et loft over pensionsindskud og der foreslås bl.a. en grænse på 100.000 kr. for at modgå skattetækning. Anbefalingen er helt på linje med AErådet anbefalinger i bl.a. Fordeling og Levevilkår (februar 2008). Her viser AErådet, at man kan finansiere en lettelse af topskatten uden at ændre byrdefordelingen i samfundet, hvis det netop sker med et loft over pensionsindbetalingerne. Samtidig lægger man en dæmper på skattetækning i pensionsopsparing og får en stigning i arbejdsudbuddet. Et loft på 100.000 kr. giver et permanent årligt provenu på ca. 3 mia. kr. For det beløb kan man hæve topskattegrænsen med 27.000 kr., hvorved knap 250.000 personer slipper for at betale topskat. Da

det typisk er personer med høje indkomster, der indbetaler store beløb på pensionsordninger, er det de samme personer, som rammes af et loft over pensionsindskud, som tilgodeses af en topskattelettelse.

Formandskabet viser, at ledige, kontanthjælpsmodtagere og personer uden for arbejdsstyrken ikke sparer op. AErådet vil kvittere for, at Formandskabet tager hul på debatten om det nødvendige i, at overførselsmodtagere indbetaler til pension, hvis der ikke skal opstå store forskelle i de økonomiske vilkår for fremtidens pensionister betinget af forskelle i deres ledighedsrisiko, mens de var på arbejdsmarkedet.

Særlig sagkyndig Birgitte Sloth

Konjunkturvurdering

Der er stor usikkerhed om den fremtidige konjunktursituation, og dermed for kravene til finanspolitikken. Specielt er der risiko for accelererende inflation på grund af det fortsat pressede arbejdsmarked og de deraf følgende lønstigninger, og på grund af de internationale prisstigninger på energi og fødevarer, der kan blive betydeligt større end forudsat i rapportens analyser. I denne situation forekommer anbefalingen om neutral finanspolitik velbegrunder.

Dette indebærer en forholdsvis strammere finanspolitik end i indeværende år, og det vil – givet skattestoppet og ønskerne om et fortsat højt velfærdsniveau og de vanskeligheder der har med at styre det offentlige forbrug - være nødvendigt at introducere nye finanspolitiske mekanismer.

Forslaget om omsættelige udgiftsrettigheder er interessant og vil i princippet muliggøre en præcis styring af de samlede kommunale udgifter. Imidlertid vil det være vanskeligt at finde de initiale tildelinger af udgiftsrettigheder. Tildeling på baggrund af historiske udgifter vil opleves som uretfærdig af kommuner der har forsøgt at leve op til tidligere mål om lave udgiftsniveauer. Tildeling på baggrund af objektive udgiftsbehov kan betyde store ændringer i de enkelte kommuners muligheder og dermed store behov for at handle med udgiftsrettigheder. En model hvor der i første omgang bruges historiske udgifter, der løbende justeres i retning af udgiftsbehov kan være en mulighed. Ved identifikation af objektive udgiftsbehov er det nødvendigt at sikre at der tages tilstrækkelige hensyn til vækstkommuner, således at den regionaløkonomiske udvikling og eksempelvis byfortætningen ikke bremses unødigt. Det er så nødvendigt at der ikke er mere central regulering af de kommunale aktiviteter end at kommunerne faktisk har mulighed for at træffe de beslutninger, der sikrer den bedst mulige anvendelse af de knappe udgiftsrettigheder under de lokale forhold.

Man kan også forslå at (give kommunerne mulighed for at) stramme finanspolitikken ved øget brugerbetaling i den offentlige sektor, fx vejbenyttelsesafgifter som nævnes i rapporten, men der er mange andre muligheder. Dog skal man være opmærksom på at (højere) brugerafgifter vil kunne bidrage til inflationen på samme måde som andre prisstigninger.

Til gengæld er det vigtigt at den finanspolitiske stramning ikke sker på en måde der ødelægger konkurrenceevnen eller arbejdsmarkedets funktionsmåde på længere sigt. Det er derfor nødvendigt at opretholde niveauet for offentlige investeringer i forskning og uddannelse, og også at sikre vedligeholdelse og udbygning af den trafikale infrastruktur. På fremtidens arbejdsmarked er arbejdskraften højere uddannet og dermed mere specialiseret, jævnfør også de længere søgeperioder for højtuddannede der identificeres i rapporten, og det er derfor nødvendigt med store arbejdsmarkeder og dermed en velfungerende infrastruktur. Allerede i dag tabes over 15.000 årsværk ved rejsetidsforøgelse som følge af vejtrængsel. Hertil kommer tab ved andre former for forinkelse og de indirekte tab der følger af et mindre fleksibelt arbejdsmarked.

Rapporten dokumenterer klart at en nedsættelse af dagpengeperioden til eksempelvis toethalvt år vil give et større arbejdskraftsudbud, og det må strækt anbefales at benytte den nuværende gunstige beskæftigelsessituation til at gennemføre en sådan reform. Til gengæld er der ikke noget grundlag for at konkludere at den forholdsvis korte (gen-) optjeningsperiode der gælder i Danmark, i sig selv er et problem.

Opsparing

Rapporten demonstrerer at der er sket betydelige forandringer i det danske pensionssystem, først og fremmest gennem den almindelige udbredelse af arbejdsmarkedspensioner, der har betydet en tilnærmelse mod et "funded system" hvor man sparer op til sin egen pension fra tidligere at være et rent "pay-as-you-go system". Det er særdeles relevant at undersøge hvordan dette forandrede pensionssystem fungerer for forskellige grupper af personer, og om skatteregler m.v. er hensigtsmæssige i den nye situation.

Udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner betyder stadigt stigende dækningsgrader. Om dækningen er tilstrækkelig afhænger af den ønskede profil for forbrugets fordeling over livet. Dette afhænger igen af levevilkårene, herunder hvilke velfærdsydelser der stilles gratis eller subsidieret til rådighed for forskellige grupper af borgere. Sålange sundhedsydelser og ældrepleje stort set er offentligt finansierede, må det vurderes at dækningsgrader i nærheden af 100 i hvert fald er tilstrækkelige for de fleste. Mange vil formodentlig foretrække en mindre dæk-

ningsgrad, og der kan blive incitament til at forlade arbejdsmarkedet tidligere, hvis pensionsopsparingerne bliver for store.

Når pensionssystemet er baseret på egen opsparing, er der ikke nogen fordelingsmæssig grund til at subsidiere offentlige ydelser (transport, kultur, motion, mad, etc.) særligt for alderspensionister eller personer over en bestemt alder. For konkrete ydelser kan der være andre grunde til at subsidiere især ældres forbrug, men generelt bør brugerbetaling være uafhængig af alder. .

Rapporten fremhæver at der er betydelige samfundsøkonomiske gevinster ved de opsparingsbaserede pensionsordninger, idet pensionsfinansiering via forvriddende skatter herved kan undgås. Imidlertid er der også en række andre effekter, og der er brug for en nærmere belysning af især de fordelingsmæssige virkninger af pensionssystemet, ikke bare for de hovedgrupper der omtales i rapporten, men også for personer med mindre standardiserede, men stadig helt almindelige livsforløb, herunder for kvinder der i længere perioder er på orlov eller arbejder på deltid af hensyn til omsorg for mindre børn.

Med opsparingsbaseret pension bliver der større usikkerhed for den enkelte og flere valgmuligheder. Usikkerhed om den fremtidige forrentning og variabilitet på afkast generelt betyder at det bliver vanskeligt at forudsige den fremtidige levestandard, og også at der kan blive tale om betydelig, forholdsvis vilkårlig omfordeling mellem generationer.

Rapportens analyser af samspillet mellem forskellige beskatningsregler for formueafkast og regler for regulering af folkepensionen m.v. viser at sammenhænge på dette område er komplekse og vanskeligt gennemskuelige. Det kan betyde at personer ikke vælger de mest attraktive opsparingsformer, og herved lider betydelige tab herved. Den forholdsvis lave grad hvormed arbejdsmarkedspensioner ifølge rapportens analyser fortrænger anden opsparing, kan tyde på at manges pensionsopsparingsbeslutninger er usystematiske og dermed ikke nødvendigvis bedst mulige. Det kan dog også skyldes andre forhold, eksempelvis større forventet levetid og at udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner fører til forventning om lavere dækning af folkepension eller højere brugerbetaling for offentlige ydelser i fremtiden, og dermed til et ønske om en større individuel opsparing.

I nogle tilfælde er der tale om en særdeles høj effektiv beskatning af opsparingsafkast, blandt andet på grund af samspil med indkomstafhængigheder i pensionssystemet. Den foreslåede afskaffelse af det indkomstafhængige pensionstillæg kombineret med en obligatorisk opsparing for alle, kan afhjælpe dette noget. Men de fordelingsmæssige effekter bør undersøges nærmere og den praktiske udformning overvejes. Forslaget vil også kunne give (yderligere) problemer for modtagere af de laveste sociale ydelser (fx starthjælp), der efter forslaget vil miste 250

kr. pr. måned pr. person til pension. Udfasningen af pensionstillægget må forudsættes at ske gradvist. Eksempelvis førtidspensionister der er født i 1961, vil ikke kunne nå at opspare et tilstrækkeligt supplement til folkepensionen, hvis de obligatoriske indbetalinger først starter nu.

For mange grupper er opsparing i egen bolig særlig attraktiv, da afkastet heraf ikke påvirker udbetalingen af pensionstillæg. Personer der har opsparet i egen bolig, har desuden adgang til meget attraktive nedsparingslån finansieret af kommunerne, de såkaldt "indefrosne ejendomsskatter". Den stadig stigende udnyttelse af denne mulighed tyder på at pensionisterne er blevet mere rationelle i tilrettelæggelsen af deres økonomi, men bidrager også til at vanskeliggøre kommunernes budgetlægning og overholdelse af udgiftsrammer. Det bør derfor overvejes at afskaffe denne lånemulighed.

I lyset af de stigende vandringer og ønsket om at tiltrække veluddannet arbejdskraft fra udlandet ville det have været relevant at undersøge om det danske pensionssystem inklusive de udbredte arbejdsmarkedspensioner giver barrierer for vandrende arbejdskraft, der kun er bosat og beskæftiget i Danmark i en kortere årrække.

Særlig sagkyndig Torben M. Andersen

Konjunkturvurderingen

Dansk økonomi forventes i de nærmeste år at få en lavere vækst og en svag stigning i ledigheden. Der er dog betydelig usikkerhed både omkring internationale forhold men også dansk økonomi. Sidstnævnte knytter sig især til boligmarkedet og arbejdsmarkedet. I denne situation vurderer formandskabet, at finanspolitikken bør være neutral. De overordnede synspunkter på konjunkturudviklingen og den økonomiske politik deles.

Et centralt punkt i konjunkturvurderingen er situationen på arbejdsmarkedet. Aktuelt er ledigheden under det strukturelle ledighedsniveau, og dette forventes at holde i hele prognoseperioden (jfr. Figur I.22). Denne vurdering deles, men der er stor usikkerhed omkring niveauet for den strukturelle ledighed. Det er ud fra teksten og konjunkturprognosen i øvrigt uklart, om strukturledigheden reelt vurderes til at være omkring 125.000 personer. Den forventede stigning i ledigheden skyldes overvejende de forværrede konjunkturer. Såfremt arbejdsløsheden er væsentligt under det strukturelle niveau – også i 2009 og 2010 ifølge rapporten – må der underliggende være et meget stort lønpres, som før eller siden vil vise sig. Dette taler for en restriktiv finanspolitik, men rapporten anser en "neutral" finanspolitik for hensigtsmæssig. Dette antyder, at strukturledigheden er lavere end

125.000, dvs. der er indtruffet strukturelle skift, som mindsker lønpresset. Teksten afviser dog, at der har været strukturelle forandringer på arbejdsmarkedet i de senere år. Det noteres, at de særligt lave lønstigninger trods den lave ledighed skal ses i sammenhæng med en lav inflation, men det rejser spørgsmålet, om tendensen til stigende inflation i så fald vil give sig udslag i stigende lønstigninger.

For at belyse spørgsmålet om eventuelle strukturelle forandringer i arbejdsmarkedet kunne det have været nyttigt, om varighedsanalysen i afsnit I.8 havde set nærmere på forskellige delperioder. Hvis afgangsraterne fra ledighed er væsentligt "hurtigere" end i tidligere perioder med højere ledighed, vil det samtidig underbygge forslaget om en afkortelse af dagpengeperioden til 2 ½ år. Endvidere ville det kunne belyse, om elementer i dagpengesystemet hensigtsmæssigt kan gøres konjunkturafhængige.

Styringen af de offentlige udgifter er et særligt spørgsmål, og rapporten omtaler både det faktum, at det samlede offentlige forbrug i 2010 vil udgøre 26 ¼ % af BNP, hvor målsætningen i 2015-planen er et forbrugsniveau på 26 ½ % i 2015, såvel som problemerne med at overholde de kommunale budgetrammer. Udviklingen viser allerede nu, at en styring af de samlede offentlige udgifter alene efter et pejlemærke i 2015 kan være utilstrækkelig. Det havde været nyttigt med en mere overordnet analyse af styringen af de offentlige budgetter.

I forhold til den kommunale sektor foreslår formandskabet indførelse af omsættelige kommunale udgiftsrettigheder og skatteudskrivningsmuligheder. Selvom disse instrumenter har en lang række fordele, forudsætter de en disciplin og sanktioner i forhold til de enkelte kommuner. Det noteres, at det grundlæggende problem er, at enkelte kommuner ikke overholder spillereglerne i det kollektive aftalebaserede system. Dette problem løses imidlertid ikke ved introduktion af omsættelige kvoter. For en løsning af problemerne i forhold til kommunerne er det derfor nødvendigt at se nærmere på årsagerne til de kommunale overskridelser. Skyldes de kommunal opportunisme, utilstrækkeligheder i det aktuelle udlig-ningssystem eller en overflyttelse af opgaver fra stat til kommuner? Omsættelige kvoter løser ikke umiddelbart disse problemer, da enkelte kommuner stadig kan afstå fra at handle sådanne kvoter, eller de kan være villige til at betale "overpris".

Opsparing

Rapporten indeholder en lang række interessante fakta og analyser af danskernes opsparingsadfærd. Dette er et vigtigt område, og det er nyttigt, at formandskabet med denne rapport kaster nyt lys over en række væsentlige forhold knyttet til opsparing.

Et centralt spørgsmål er, om den stigende pensionsopsparing kommer til at forstærke ønsker om tidlig tilbagetrækning. Det vil især være en problematik, såfremt den "tvungne" opsparing overstiger det ønskede opsparingsniveau. Samtidig spiller ikke alene den skattemæssige behandling af pensioner og indkomstregering af offentlige pensioner ind, men også regler for tilbagetrækning (efterløn, skatterabat til 64 årige samt opsat pension). Det ville være interessant med en systematisk behandling af, at opsparing besluttes ud fra en overvejelse omkring både fremtidigt forbrug og arbejdsmarkedsindsats.

En væsentlig faktor af betydning for pensionsopsparingen er den forventede levetid. Igennem de senere år har der været en trendstigning i levetiden, og fortsatte stigninger forventes. Dette aspekt behandles kun indirekte i rapporten. Man kan med en vis rimelighed antage, at de fleste ikke i tilstrækkelig grad har indarbejdet den aktuelle viden om levetiden i deres tidligere opsparingsbeslutninger, da udviklingen både har overrasket analytikere og politikere. Det betyder, at mange har måttet revurdere deres pensionsopsparing i lyset af ny viden om behovet for opsparing. I rapporten fremstilles det på den måde, at velfærdsforliget giver en "uventet" pensionsstigning for de fleste i kraft af senere tilbagetrækning. Selvom dette isoleret set er korrekt, så har velfærdsforliget – og diskussionen herom – også betydet, at der har været en stigende viden om udviklingen i levetid m.m. Det er derfor ikke umiddelbart klart, hvorledes dette vil påvirke den private pensionsopsparing.

En del af analysen er deterministisk i den forstand, at levetiden antages givet lig den forventede (rest)levetid (eller som i opsparingsmodellen i afsnit II.5, at alle afgår ved døden ved det 83. år). Der er imidlertid betydelig usikkerhed for den enkelte, og derfor er risikoafdækning i forhold til forbrugsbehovet som pensionist ret afgørende. Der er en afgørende forskel mellem pensionsopsparingsprodukter med livsvarige og ikke-livsvarige ydelser. Disse forhold diskuteres kun marginalt i rapporten, og flere steder fremtræder de forskellige pensionsprodukter som perfekte substitutter, bortset fra de skattemæssige forvridninger skabt af skattesystemet. Usikkerheden er også knyttet til beslutning om f.eks. tilbagetrækning. Vælges til eksempel senere tilbagetrækning, opnås større fremtidige forbrugsmuligheder (jfr. f.eks. Figur 11.18), men disse er mere usikre end den aktuelle forbrugsmulighed.

Et centralt resultat i rapporten er, at tvungen opsparing kun i begrænset omfang fortrænger frivillig opsparing. Dette er i modstrid med meget af den økonomiske teori, som kapitlet i øvrigt er baseret på, og rejser en række centrale spørgsmål. Tages det for pålydende, har det store implikationer for overvejelserne omkring f.eks. betydningen af beskatningen af pensionsopsparing. Der kan tænkes flere forklaringer på dette empiriske resultat. En plausibel forklaring er netop knyttet

til udviklingen i levetiden. En stigning i levetiden giver alt andet lige et behov for øget opsparing. Såfremt dette er sammenfaldende med en stigning i den tvungne pensionsopsparing, vil der ikke være et behov for at reducere den frivillige opsparing (som det ellers ville være nødvendigt at øge).

En central konklusion i dette kapitel er at fjerne de indkomst/formue-afhængige tillæg i det offentlige pensionssystem og erstatte dem med en obligatorisk pensionsordning (for alle som ikke er omfattet af en pensionsordning). I forhold til dette spørgsmål ville det have været interessant med en analyse af, i hvilket omfang det omtalte problem løser sig selv (hvor mange vil være berettigede til disse tillæg i f.eks. 2028) og de fordelingsmæssige implikationer. Det er en implikation af analysen af pensionsdækning, at der vil være større ulighed blandt fremtidens pensionister (men til gengæld en mindre gennemsnitlig forskel i forbrugsmuligheder mellem pensionister og erhvervsaktive), og derfor kan de fordelingsmæssige implikationer være store, mens incitamentseffekterne kan være tilsvarende mindre.

Særlig sagkyndig Nina Smith

Den nuværende konjunktursituation, hvor der er udsigt til lav vækst, stigende ledighed og voksende inflation, er et oplagt tidspunkt at gennemføre yderligere strukturpolitiske initiativer. De seneste 20 år i dansk økonomisk politik har i betydeligt omfang været karakteriseret ved en række gode og hensigtsmæssige strukturpolitiske tiltag.

Det er derfor bekymrende, at der nærmest er indtrådt en reformpause i dansk politik. Jobplanen har kun en meget lille effekt på beskæftigelsen, og velfærdsforslaget får først rigtig effekt i 2019 og 2024. En reduktion af perioden med dagpengeret til 2½ år (som foreslået af formandskabet), en yderligere lempelse af mulighederne for at skaffe arbejdskraft fra udlandet samt en reduktion af marginals-katten på arbejdsindkomst er oplagte strukturpolitiske tiltag i den nuværende situation, hvor der er behov for at øge beskæftigelsen både på kort og lang sigt. Man må håbe, at de forslag, der måtte komme fra Skatte- og Arbejdsmarkeds-kommissionen, kan sætte gang i reformprocessen igen.

Emnet for specialkapitlet om opsparing er meget centralt, og der er tale om en interessant analyse. Spørgsmålet om fordelingen af fremtidens pensioner og af incitamenterne til opsparing er væsentlige, og det er vigtigt at belyse fordelingen af fremtidens pensionsindtægter for at vurdere mulighederne for at ændre de offentlige pensioner (pensionstillæg og folkepension). Muligheden for at ændre de offentlige pensioner i fremtiden afhænger i praksis blandt andet af den opsparing, der sker i dag.

Man kan dog savne en mere grundig analyse og fremskrivning af fordelingen af fremtidens pensioner. Det er vigtigt at tage højde for forskelligheden blandt folk, og det er derfor ikke tilstrækkeligt at kigge på eksempelvis uddannelsesgrupper. Kombinationer af karakteristika kan betyde, at nogle grupper i praksis vil få meget dårlige dækningsgrader.

I særdeleshed er der behov for en opdeling af analyserne på køn. Da der er systematiske velkendte forskelle i pensionsmønstrene mellem kvinder og mænd burde analyserne mere konsekvent have indeholdt en opdeling på køn. Perioder med barselsorlov uden pension falder i helt overvejende grad på kvinder og ligger typisk relativt tidligt i arbejdslivet. Samtidig er kvinder i langt højere grad end mænd med i arbejdsmarkedspensionsordninger med et stort forsikringsselement, hvor pensionsforsikringen er relativt lille. Endelig indebærer den nye pensionslov, at delingen ved skilsmisse typisk er ændret til ugunst for kvinder.

Formandskabets forslag om en obligatorisk opsparing for alle befolkningsgrupper, inkl. alle overførselsmodtagere, som er på arbejdsmarkedet, er grundlæggende god, givet der gives økonomisk mulighed for overførselsmodtagerne til at foretage opsparingen. En obligatorisk opsparing vil gøre velfærdssamfundet mere robust overfor demografiske ubalancer. Samtidig vil incitamentet til at melde sig til arbejdsmarkedet blive forøget, hvilket eksempelvis kan have en positiv effekt på arbejdsudbuddet fra indvandrerkvinder.

Formandskabets forslag om at fjerne pensionstillægget for personer født efter 1961 forekommer derimod ikke tilstrækkeligt gennemanalyseret. Der vil trods udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne også være relativt mange fattige pensionister, der er født efter 1961.

Forsikring & Pension

Generelt

Det er godt, at formandskabet har valgt at belyse emnet opsparing med særlig fokus på pensionsopsparing. Det er der kommet et interessant kapitel ud af med flere nyskabende analyser. Det gælder vurderingen af arbejdsmarkedspensionernes fortrængning af anden opsparing. Resultatet – en fortrængning på ca. 20 pct. – er overraskende lavt og positivt i forhold til internationale erfaringer. Det viser, at arbejdsmarkedspensionerne er en meget vigtig pille i det danske pensionssystem. Også beregningerne af den sammensatte marginale beskatning af opsparing, hvor der tages højde for samspillet mellem skattesystemet og offentlige overførsler, er perspektivrige. Her viser resultaterne stor spredning i den sam-

mensatte marginale beskatning fra negativ skat, dvs. subsidier, til en skat langt over 100 pct.

Forsikring & Pension er ikke overbevist om, at formandskabet altid har tilstrækkeligt grundlag for de politikanbefalinger, man fremkommer med på baggrund af analyserne. På en række områder er der oplagt behov for fordelingsberegninger. En af anbefalingerne er der ikke dækning for i rapporten – snarere tværtimod.

Er danskernes opsparing af tilstrækkelig størrelse?

Rapporten viser, at fremtidens pensionister får dækningsgrader – dvs. disponibel indkomst som andel af slutlønnen – på op til 100 pct. for lavtlønnede og 80 pct. for højtlønnede. Hertil kommer en dækning fra anden opsparing.

Beregningerne af dækningsgraderne hviler på en række forudsætninger, bl.a. at en ufaglært person i fremtiden er på arbejdsmarkedet i over 50 år mod godt 40 år i dag. De 10 år ekstra på arbejdsmarkedet kræver bl.a., at levetidsindekseringen af tilbagetrækningsalderen som led i Velfærdsaftalen fra 2006 godkendes af et politisk flertal i 2015. Hvis dette ikke sker, bliver folkepensionsalderen 67 år i stedet for de forudsatte 72 år for en ufaglært. Dette vil selvfølgelig reducere dækningsgraderne ganske betydeligt for alle grupper.

Som udgangspunkt er der ikke problemer med høje dækningsgrader. Formålet med opsparing er i sidste ende forbrug. Den politiske og folkelige modvilje mod lavindkomster blandt ældre er markant – og forståelig. Når man har trukket sig

tilbage fra arbejdsmarkedet, er der ikke mange muligheder for at ændre sin økonomiske situation. De fattige ældre, der har trukket sig tilbage, er typisk fattige resten af livet. Derfor kan der være gode argumenter for høje dækningsgrader blandt ældre med lavindkomst på arbejdsmarkedet.

Det skal kunne betale sig at arbejde og spare op

Det afgørende er at have et skatte- og overførselssystem, der sikrer sunde incitamenter til at arbejde og spare op til pension. Det er uheldigt, hvis samspilsproblemer fremskynder tilbagetrækningen. For lav- og mellemindkomster er efterlønnen det store problem. Formandskabet foreslår en udvidelse af 2-års reglen – der betyder, at 60- og 61-årige på efterløn får modregnet eventuelt pensionsopsparing i den udbetalte efterløn – til en 3-års regel.

Forsikring & Pension er enige med formandskabet. Efterlønnen bør fjernes. Det er den socialt ansvarlige løsning. Men i fravær af den politiske vilje hertil, bakker vi op om en 3-års regel for efterlønnen som en “lappeløsning” på linje med 100.000 kr. skatnedslaget for 64-årige i beskæftigelse.

Forsikring & Pension er også enige med formandskabet, når det påpeger, at der er et økonomisk argument for lav skat på pensionsopsparing. Det er forudsætningen for at få en tilstrækkelig privat pensionsopsparing, hvor pengene er bundet i en meget lang periode. Det aflaster folkepensionssystemet. Derfor er PAL-skatten på 15 pct. i Danmark. Der er dog kun to lande i Europa foruden Danmark – Sverige og Italien - der overhovedet beskatter pensionsafkast. I internationalt perspektiv er den danske PAL-skat derfor på ingen måde lempelig

Formandskabet påpeger, at for topskatteydere med positiv nettokapitalindkomst er der en stor skattebesparelse ved at nedbringe den positive nettokapitalindkomst via indskud på en pensionsordning. Vi forventer, at en politisk aftale om en skattereform i 2009 vil reducere dette problem kraftigt ved at nedsætte skatten på positiv kapitalindkomst.

Formandskabet påpeger også, at der for personer med negativ kapitalindkomst er en skattefordel ved at optage et lån og placere pengene i en pensionsopsparing. Det er baggrunden for forslaget om et loft på enten 100.000 kr. eller 20 pct. af bruttoindkomsten på det årlige indskud på en pensionsordning.

Men formandskabet dokumenterer hverken, at den beskrevne spekulation finder sted, eller at der er en sådan risikofri arbitragemulighed. Faktisk sandsynliggøres det nærmest, at det ikke er tilfældet. Side 179 i rapporten vises, at bolig-formue ikke spiller en rolle for fortrængningen af arbejdsmarkedspensionerne på anden opsparing, idet der ikke er forskel mellem ejere og lejeres adfærd. Den sandsynlige forklaring herpå gives også i rapporten: det er forbundet med for store transaktionsomkostninger at bruge boligformuen til nedsparing i takt med større indbetalinger på arbejdsmarkedspensionsordninger.

Forsikring & Pension har dokumenteret, at transaktionsomkostningerne ved at lånefinansiere pensionsopsparing er på størrelse med eller større end skattefordelen på 18 pct.point (33 pct. - 15 pct.), hvis udgangspunktet er ønsket om at opnå et sikkert afkast på sin investering. Hvis udgangspunktet er et usikkert afkast af f.eks. aktier, kan der selvfølgelig både vindes og tabes på arrangementet. Konklusionen er, at det ikke er muligt at opnå en sikker gevinst ved den beskrevne skattearbitrage.

Forsikring & Pension har i en større analyse vist, at ingen af de argumenter, der fremføres i den offentlige debat for et 100.000 kr. loft over pensionsindbetalinger, er holdbare.¹ Vi anerkender imidlertid, at forslaget om et 20 pct. loft over

1) Analyserapport 2008:2: "Forslag om 100.000 kr. loft over fradrag for pensionsindbetalinger – et fejlskud", der kan ses på www.forsikringogpension.dk/Analyser/

indbetalingerne er væsentligt mere fleksibelt for personer med høje eller svingende indkomster end et 100.000 kr. loft.

Det underspilles kraftigt i rapporten, at hvis der indføres et 100.000 kr. eller 20 pct. loft over pensionsindbetalingerne, vil det meget let kunne komme til at koste statskassen penge. Argumentet er selvfølgelig, at der er mange muligheder for at placere midler til en lempeligere beskatning end pensionsafkastbeskatningens 15 pct. Afkastet af boliger er f.eks. væsentligt lempeligere beskattet end pensionsafkastet efter 7 år med skattestoppet. Derfor vil højtlønnede, der støder imod loftet, tilskyndes til at spare op i bolig – enten den primære bolig eller fritidshus i Danmark eller udlandet. Vores beregninger viser, at ejendomsværdi-skatten skal fordobles i forhold til det nuværende niveau – mere i hovedstaden og mindre i provinsen – for at sikre den samme effektive beskatning af boliger som af pensionsafkast.

Øget pensionsopsparing i boliger er derudover uheldigt ud fra hensynet til individuel aldersforsørgelse. Investeringsporteføljen risikerer utilstrækkelig diversifikation, og der følger ikke forsikringer – mod invaliditet, visse kritiske sygdomme samt ægtefælle- og børnepension - med denne type opsparing.

En alternativ – men lige så utilsigtet - reaktion på et loft over pensionsindbetalingerne kunne være en øget udbredelse af tilsagnspensioner for især vellønnede. En række lande har store problemer med den type pensionsordninger, da lønmodtagernes retsstilling kan være uklar ved virksomhedslukninger og fusioner, mobiliteten på arbejdsmarkedet reduceres, og virksomhederne bærer hele risikoen knyttet til usikkerhed om levealder og slutløn.

Formandskabet foreslår endvidere, at den skattemæssige behandling af pensionsordninger, der opsiges i utide, strammes op, da førtidige opsigelser kan være motiveret af skattetænkning. Det er Forsikring & Pensions helt klare holdning, at pensionssystemet ikke bør misbruges til skattespekulation. Hvis der kan dokumenteres væsentlig skattespekulation, er vi selvfølgelig indforstået med en stramning på dette område.

Behov for tilpasning af pensionssystemet

Formandskabet foreslår, at folkepensionens indkomstafhængige tillæg fjernes for at forhindre, at lav- og mellemindkomster oplever sammensatte marginal-skatter på over 100 pct., der tilskynder til fri opsparing uden for pensionssystemet og førtidig tilbagetrækning. Forslaget skal ses i sammenhæng med et andet forslag om at indføre tvungen opsparing for grupper, der i dag ikke har pensionsopspar-

ring. Herved bliver det indkomstafhængige tillæg overflødigt på et tidspunkt i takt med modningen af arbejdsmarkedspensionerne og den tvungne opsparing.

Det er Forsikring & Pensions grundlæggende opfattelse, at folkepensionen er det "nederste sikkerhedsnet" i alderdomsforsørgelsen, og at det er vigtigt med en fælles basisydelse, der omfatter hele befolkningen. Folkepensionens grundbeløb bør derfor bevares, selvom søjle II og III udbygges.

Vi er enige i, at der er betydelige incitamentsproblemer for lav- og mellemindkomster knyttet til pensionstillægget og boligydelsen. Det er derfor en interessant diskussion fyldt med mange usikkerheder, om eller hvordan vi får udbygget det opsparingsbaserede system så meget, at de indkomstafhængige ydelser til pensionister kan udfases. Det er usikkert for os, hvornår det sker med formandskabets forslag om tvungen opsparing. Vi har ikke selv regnet på det; men det er ikke oplagt for os, at førtidspensionister eller andre permanent uden for arbejdsmarkedet født efter 1961 når at få opbygget tilstrækkelig supplerende opsparing i løbet af de næste 20 år.

Det, vi har behov for at vide noget mere om, er fordelingsvirkningerne af forslaget. På dette punkt er det muligt at forbedre formandskabets rapport. Vi mangler grundlæggende viden om konsekvenserne for de svageste grupper af forslaget.

Formandskabet foreslår om at indføre tvungen statslig pensionsordning for modtagere af overførselsindkomster og lønmodtagere uden pensionsordning indebærer, at staten/arbejdsgiveren skal indbetale 4 pct., og modtageren af overførselsindkomster/lønmodtageren skal indbetale 2 pct. af overførselsløn/lønnen.

Rapporten indeholder ikke en belysning af omfanget og karakteren af restgruppen uden tilstrækkelig pensionsopsparing. Vi efterlyser en grundig analyse af restgruppen, der bl.a. tager højde for, at mange arbejdsmarkedspensioner indeholder pensionsopsparingsgaranti, dvs. ved invaliditet fortsætter forsikringsselskabet pensionsindbetalingerne til alderspensionering. På baggrund af denne analyse kan det diskuteres, hvilke restgruppeproblemer, der kan løses i søjle I, evt. i form af en obligatorisk opsparingsordning, og hvilke problemer, som med fordel kan afhjælpes i søjle II.

Vi er som udgangspunkt skeptiske over for en obligatorisk, offentlig opsparingsordning for alle uden pensionsindbetalinger. Det vil være at skyde over målet. De personer, som i dag ikke indbetaler til pensionsordning, og som har en eller flere pensionsordninger, kan indbetale til disse ved kortere eller længere fravær fra arbejdsmarkedet. Gevinsten ved, at den obligatoriske opsparing i høj grad indbetales på eksisterende ordninger er, at man undgår at oprette nye offentlige fondskonstruktioner. Endvidere bliver det også lettere for den enkelte opsparer, at der

ikke skal skiftes mellem en arbejdsrelateret og en offentlig ordning, hver gang der er en ledigheds- eller anden fraværsperiode.

Hvis der træffes politisk beslutning om en obligatorisk, offentlig opsparingsordning, bør målgruppen overvejes nøje. Målgruppen skal afgrænses så snævert og præcist, at vi ikke griber ind i centrale dele af det eksisterende pensionssystem og erstatter incitamentsbaseret opsparing med tvungen opsparing. Målgruppen kunne være førtidspensionister og personer, der aldrig har fået oprettet en ordinær pensionsopsparing.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The Danish Economy

The Danish economy has performed well in recent years, but the strong cyclical position is drawing to a close. The GDP growth rate declined to 1.8 per cent in 2007, and is expected to decline even further in 2008.

Several years of high growth and decreasing unemployment have led to accelerating wages, increasing inflation and declining balance of payment surpluses. The high growth rates have also resulted in a high level of GDP, which is estimated to be about 2.5 per cent above its structural level. Thus, further economic growth is currently limited by supply side constraints, and a normalization of the cyclical position of the economy will require some years of below average growth rates and increasing unemployment. Recent developments in international markets is also influencing the Danish economy, and the financial crisis, in conjunction with rising oil and food prices, is expected to result in a significant slowdown of demand growth.

The growth rate of private consumption has been high in recent years, but is expected to slow substantially in 2008. Consumer confidence has declined significantly, and house prices are expected to decline somewhat. However, other factors are supporting consumer demand: House prices are still high and tax cuts will increase disposable income in 2008 and 2009. The forecast increase in unemployment is expected to contribute to the slowdown in private consumption growth in the coming years. Increasing interest rates and the slowdown in demand are expected to contribute to slower capital formation over the next few years. The declining house prices are also expected to dampen housing investment and private consumption. Overall domestic demand is thus expected to slow.

Following recent developments in the global economy growth outside Denmark is also expected to slow down. US house prices have declined significantly, resulting in a

financial crisis which is affecting the international economy. The financial crisis has led to increasing inter-bank interest rates and more restrictive credit conditions. Furthermore, the international economy is being subdued by increasing oil and food prices leading to increasing inflation and lower real income growth.

Growth in Denmark's export markets is expected to slow as a result of the international downturn. The strength of the Danish currency, combined with wage increases that have been higher than in other countries, is contributing to a decline in competitiveness and a loss of market share for Danish companies. These conditions are likely to lead to a significant reduction in export growth in the next few years. At the same time, imports are expected to grow faster than exports as there is insufficient capacity to satisfy the high demand. The overall balance of payments position is anticipated to worsen over the forecast period despite an expected slightly stronger increase in Danish export prices than import prices.

The unemployment rate in Denmark was at a record low of only 1.9 per cent in April 2008. The tight labour market is expected to result in wage increases of about 5 per cent, which will be significantly higher than those of close competitors to Denmark. Furthermore, increasing oil and food prices are putting upward pressure on consumer prices. Thus, inflation is expected to be almost 3 per cent this year and 2-2.5 per cent in the years to come.

Overall, the forecast presents a scenario of declining demand growth. The economic cycle is expected to slowly return to a more neutral position, though the baseline scenario is more uncertain than usual. Although unemployment is expected to increase, it will still be at low levels, and the tight labour market could still result in accelerating wages and higher inflation. The international downturn could also become more severe than anticipated, leading to slower growth rates than expected and a sharp increase in unemployment, which would reduce wage increases.

Besides the short-term forecasts, Chapter I of the Report also presents an analysis of unemployment insurance. The Danish unemployment insurance system provides unemployment benefits for four years. The exit rate out of unemployment is very high in the beginning of the unemployment period, and declines the longer a person has been unemployed. However, the exit rate increases significantly around the time that unemployment benefits run out – that is around four years. Three quarters of those who leave unemployment after four years find a job, provide for themselves by other means, or take up education or training.

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices DKK bn.	of GDP	2006	2007	2008	2009	2010
	2007	2007					
Private consumption	841.0	49.6	3.8	2.5	2.3	1.9	1.6
Public consumption	439.2	25.9	2.0	1.7	1.3	1.2	0.8
Gross fixed capital formation	389.3	22.9	14.0	6.2	1.4	0.0	-0.3
consisting of:							
Residential investments	118.6	7.0	12.2	4.5	-3.0	-3.8	-4.2
Business fixed investments	239.4	13.0	14.6	8.8	3.4	1.2	1.3
Public investments	31.3	1.8	16.5	-3.9	4.3	6.0	1.9
Stockbuilding ^{a)}	7.3	0.4	0.6	-0.4	0.0	0.0	0.0
Total domestic demand	1,676.8	98.9	6.0	2.7	1.8	1.3	0.9
Exports of goods and services	884.4	52.1	9.0	3.7	3.2	2.3	2.3
Imports of goods and services	864.9	51.0	14.1	5.6	4.1	3.2	2.9
GDP	1,696.2	100.0	3.9	1.8	1.3	0.8	0.7
Key indicators							
Consumer prices, percentage change ^{b)}			2.1	1.9	3.1	2.6	2.3
Unemployment, per cent ^{c)}			3.8	2.7	1.8	2.3	2.9
Current account, DKK bn.			44.1	18.8	14.9	7.1	6.1
Current account, per cent of GDP			2.7	1.1	0.8	0.4	0.3
General government financial balance, DKK bn.			79.9	75.6	68.9	56.5	42.3
General government fin. balance, per cent of GDP			4.9	4.5	3.9	3.1	2.2
Hourly wage costs, percentage change			3.1	3.8	4.9	5.0	4.4
Terms of trade, percentage change			-0.5	-1.4	0.5	0.1	0.5

a) The percentage changes are calculated as the real change in stock-building relative to 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 calculated as 5.44 in 2007, 4.85 in 2008 and 4.81 in 2009-10.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own estimates.

Policy recommendations

Fiscal policy has been rather expansive in recent years and has therefore contributed to the labour market tightening. The Danish government has also planned expansive fiscal policies in 2008 and 2009, putting further pressure on the scarce labour market resources. It is estimated that GDP will be 1.5 per cent above its structural level in 2009. Under normal circumstances such a high output gap would call for fiscal tightening, but in light of the extraordinarily high uncertainty of the forecasts, it is recommended that fiscal policy be almost neutral in 2009. This recommendation implies that fiscal policy should be tightened compared to the planned expansive policy.

Danish growth is restricted by the lack of capacity and foremost by the current shortfall of labour supply. It is possible to increase growth rates by increasing the effective labour supply, possibly by reducing unemployment spells or postponing retirement. The Danish unemployment insurance system is very generous, paying unemployment insurance benefits for up to four years. It is recommended that the eligibility period for receiving unemployment insurance benefits be reduced to two and a half years. The analysis presented in Chapter I of the Report shows that most people find a job within a year of becoming unemployed and only a few people are unemployed for more than two and a half years. After almost four years of unemployment the mobility out of unemployment rises significantly, indicating that the generous unemployment insurance benefits are affecting the incentives to leave unemployment. Most of the people who leave unemployment after four years find a job. It is estimated that a reduction in the Danish unemployment insurance benefit period from four to two and a half years would reduce structural unemployment by 15-20,000 persons.

The Danish Government is going to introduce a job plan scheme, which, it is estimated, will increase structural employment by about 7,000 persons.

The job plan includes a tax cut of DKK 100,000 for persons still working at the age of 64. This was recommended by the Chairmanship of the Danish Economic Council in *Danish Economy*, Spring 2007. Contrary to that recommendation of the Chairmanship, the job plan proposal includes an income ceiling so that persons earning more than DKK 550,000 will not get the tax cut. This induces a very high marginal tax rate on elderly persons earning wages above the ceiling. These workers will have strong incentives to reduce their labour supply in order to lower their wages below the ceiling and thus earn the right to the tax cut. The income ceiling reduces the dead-weight loss of the proposal, but it also hampers the positive effects on the labour supply. The Chairmanship recommends that the income ceiling be removed.

The job plan also includes provisions to increase recruitment of foreign workers. The existing job card and the green card schemes will be expanded, making it easier for foreign workers to obtain residency and work permits. The schemes could be expanded even more and in *Danish Economy*, Fall 2007, the chairmen recommended that the green card scheme be expanded to allow work permits for all highly-skilled workers and that the earnings floor of the job card scheme should be lowered from the proposed DKK 370,000 to DKK 250,000.

In recent years public sector spending has grown more than planned, and this growth has primarily taken place in the local government sector. Currently, the central government controls the overall growth rates of spending by the local government sector through annual agreements with Local Governments Denmark – the organisation that represents all of the local governments. The current system leaves the individual local governments with a high degree of flexibility, including control of the local tax rates. The local governments have repeatedly breached these agreements with the central government and have increased spending by more than agreed upon. This makes it difficult for the central government to effectively plan and execute both long and short run fiscal policies.

The agreements cover total local government expenditure and do not set an expenditure ceiling for individual local governments. The agreements are not legally binding and it has proved to be politically difficult for the central government to sanction the local governments when they breach the agreements. Therefore, the Danish Government will introduce a system that sanctions local governments if they breach the agreements. The central government pays annual grants to the local governments, and these grants will be reduced if total local government expenditure exceeds the agreed amount. The grants will also be reduced if the local governments raise taxes more than agreed upon.

A more flexible way of controlling total local government expenditure and taxation would be to introduce tradable local government “expenditure rights” as proposed by the Chairmanship in *Danish Economy*, Spring 2006. Such a system is preferable to the officially proposed system. In a system with tradable expenditure rights each local government is allocated an individual expenditure right. If an individual local government wants to increase spending above its allocated amount, it will have to buy additional expenditure rights from other local governments. The expenditure rights ensure that the central government can enforce sanctions on individual local governments if they breach their rights and thus the system increases the incentive for these governments to avoid overspending. At the same time the central government gains control over total local government spending and ensures a high degree of flexibility in individual local government spending.

Tradable local government “taxation rights” could be an alternative to tradable “expenditure rights”. In a system with tradable taxation rights local governments are not allowed to increase taxes unless they buy taxation rights from a local government that is cutting taxes. In such a system, local government expenditure is indirectly controlled by the limits on local government income. Taxes are procyclical, though, and a system with tradable taxation rights is therefore unable to control local government spending in the short run. A system with tradable expenditure rights is

preferable to taxation rights as it can control total local government expenditure in both the short and the long run.

With regard to the control of overall public expenditure it would be appropriate to draw up a long term plan for public investments. The Danish Infrastructure Commission has identified a number of future infrastructure investments that could be included in such a long term plan. It has also noted that there will be increasing congestion in the transport system. Analyses in *Danish Economy*, Spring 2006, suggest, however, that it is neither appropriate nor realistic to fully remove traffic congestion through infrastructure investments. Congestion is most effectively removed through a combination of infrastructure investments and some form of road pricing.

Chapter II: Savings

Chapter II of *Danish Economy* Spring 2008 presents analyses of the savings behaviour of households and the effect of the Danish tax and public welfare system on savings incentives and behaviour. Special focus is placed on retirement savings.

Total savings in Denmark have increased since the mid 1980s because the public sector has gone from having large deficits to having surpluses and thus has positive net savings. In addition, private savings have increased. The latter change was driven by tax reforms from the mid 1980s to the mid 1990s that increased the incentives to save. Savings in Denmark are now on a similar level to other comparable OECD countries. Since 2002, total household savings have shown a steep increase, which is caused by capital gains, increasing real estate prices and increasing pension contributions.

The development of the labour market pension system during the 1990s means that most employed people now save for retirement. The labour market pensions are mandatory for workers employed in a firm for which a collective pension scheme has been negotiated. When the system is

fully matured, most prospective retired workers will have considerable net wealth and they will depend considerably less on public welfare benefits than retired workers of today. The system is mature when retired workers have had a full working life with labour market pension contributions.

Even though labour market pensions have become more widespread and contribution rates have increased, there are presently some groups that do not save for retirement. In particular, the unemployed and the self-employed and people permanently outside the labour force do not save in pension schemes.

People with high incomes and full-time workers are most likely to make pension contributions. They contribute a larger share of annual income than low income people and part time workers. Also, being an older worker increases the likelihood of a person saving for retirement. Being self-employed, living in rental accommodation, or working in a small firm reduces the likelihood of saving for retirement.

In 1988, highly educated workers had a considerably higher likelihood of saving for retirement than workers with a lower education. In 2005, the difference has almost levelled out, because the labour market pension schemes have become more widespread. The same applies to business sectors, where the earlier differences in the likelihood to save have also levelled out.

Chapter II of *Danish Economy* Spring 2008 also presents an analysis of how much the labour market pensions have increased total household savings. Future pensioners will, on average, have contributed to pension schemes for a larger part of their working lives than the pensioners of today. Thus, the future pensioners will, on average, be wealthier than pensioners of today. However, this is conditional on the assumption that the labour market pension contributions do not crowd out other savings. Crowding out occurs when pension savings make people reduce savings in other assets or increase borrowing.

Econometric estimations of household savings behaviour show that labour market pensions crowd out other savings by 15 to 20 per cent. For tenants, the crowding out effect is 20 per cent. For home owners the effect is less: about 15 per cent. This implies that for an average worker an extra DKK 100 in labour market pension contributions increases his total savings by between DKK 80 and DKK 85.

Since labour market pensions crowd out other savings only to a small extent, it is of interest to look at projections of future pension wealth, assuming unchanged savings behaviour for other forms of savings. The focus in this context is on replacement rates, which are defined as disposable income as a pensioner relative to the disposable income in the last year before retirement.

The analysis shows that for most groups in the labour market, future pension wealth will ensure replacement rates of about 100 per cent. Thus, most people in the future will be able to maintain their working life consumption level when they retire. In particular, low income groups will achieve replacement rates at this level, while high income groups will achieve replacement rates of about 80 per cent.

This conclusion is based on pension savings only. For many people, especially home owners with equity, the real replacement rates will be higher. Equity can be turned into consumption through reverse mortgages. For low income groups with equity, this increases the real replacement rates considerably above 100 per cent. For high income groups this increases the replacement rates to about 100 per cent or just over.

While it is positive that the future pensioners will be able to maintain a high standard of living, high replacement rates may give incentives for early retirement. This risk is big, since the replacement rates are reduced only to a small extent if a person retires three to five years before retirement age and receives an early retirement pension. For all groups in the analysis, the replacement rates are reduced by only three to five percentage points if the person retires early.

The reason that early retirement only affects replacement rates to a very small extent is that many pensioners face very high effective tax rates. The effective tax rates are implied by the combination of taxes and means-tested public welfare benefits.

The development of the savings-based pension system has only led to very small adjustments in the public old age pension system. The public pension system is designed to ensure that pensioners with no savings have a reasonable standard of living, while other public benefits are reduced for pensioners with supplementary income, such as payments from labour market pension schemes. Consequently, some individuals face effective marginal capital income taxes above 100 per cent on their capital income from pensions. The effective marginal tax on capital income is defined as the combined effect of the direct marginal tax on capital income and the marginal reduction in public welfare benefits.

The effective taxation on savings returns is calculated for five types of assets. The starting point for the calculations is a 60-year old person who makes an additional pension contribution. The calculations reveal large differences in the effective taxation of the five assets mainly because of big differences in the reductions in public welfare benefit payments. For one type of savings (owner-occupied dwellings), there is no reduction in public benefits. For other assets, public benefits are reduced based on the size of the savings returns, and finally for some assets, reductions in public benefits are based on both savings returns and wealth.

If savings on a standard bank account are used as pension savings, it implies a combined marginal taxation of the returns and a reduction in public welfare payments at about 60 per cent. For tenants, a reduction in the housing benefits for pensioners must be added.

The effective marginal taxation on the returns from a fixed-period or lifelong annuity can exceed the effective marginal

taxation on the returns from a bank account if top bracket income tax is not paid at the time the savings are made.

The effective marginal taxation on the returns from a capital pension is about 40 per cent or lower. The main difference is in the reduction of public welfare benefits payments.

Savings in owner-occupied dwellings are taxed favourably. The effective marginal tax rate on capital income from housing savings is about 0 per cent. Public welfare benefits are not reduced in the case of positive capital income from housing savings. This applies both to low income and high income people.

The effective marginal taxes on capital income should be equal across different forms of savings, if there are no general welfare benefits from savings in specific assets or savings schemes relative to others. The analysis shows that the current Danish capital income tax system is far from achieving this. Individuals who pay the top-bracket marginal income tax rate and have a large net wealth can reduce their effective tax rate on capital income by up to 44 percentage points by redistributing assets from outside the pension system to a pension savings account. While arguments can be made in favour of a lower tax rate on pension savings accounts, a capital tax rate reduction of this magnitude invites tax arbitrage.

The Chairmanship of the Danish Economic Council recommends a limit on annual pension contributions of DKK 100,000 or up to 20 percent of gross earnings. To facilitate reasonable flexibility in building pension wealth for people with fluctuating earnings, the 20 per cent limit should be calculated on the basis of the average gross earnings during the latest three years.

This should be supplemented by an increase in the penalty imposed when cancelling a pension savings account before reaching the retirement age. Currently, pension savings accounts can be paid out before retirement by paying a one-off tax of 60 per cent of the deposit. However, since pension savings based on annuities and fixed-period annuities are all

subject to effective marginal tax rates of about 59 per cent when paid out during retirement, this seems a small penalty given the potential gain from a reduced effective capital income tax rate.

Chapter II documents that the current labour market pension system, when fully matured, will ensure replacement rates for the majority of individuals of 100 per cent or more. This will happen around 2028. The income distribution among future pensioners will then resemble that of the working age population. Therefore, from a distributional point of view there will be no need for public policies targeted specifically at pensioners.

On this basis, it is recommended that the means-tested pension supplement, together with the supplementary pension benefit, be phased out in the period leading up to 2028. A removal of these means-tested transfers to pensioners will strengthen the incentives for some groups to save in pension savings accounts based on annuities late in working life. Home owners, with an income below the threshold for the top marginal income tax rate, will face effective marginal capital taxes between 20 per cent and 35 per cent when paying into pension savings accounts late in their working life. Thus, pension savings accounts appear to be more attractive than bank accounts.

Tenants with an income below the threshold for the top-bracket income tax rate presently face very high effective marginal capital income taxes on pension savings late in their working lives. In addition to reductions in the means-tested transfers, tenants are liable to reductions in special pensioner rent subsidies when their pension income is increased. A removal of the means-tested transfers to pensioners will lower the effective marginal capital income tax rate on life-long annuity-based pension savings accounts to between 50 and 70 per cent. This is lower than the effective marginal capital tax rate on a bank account.

In general the analysis in Chapter II has shown that the means-tested rent subsidies pensioners enjoy do not fit well with a savings-based pension system. They contribute to

very high effective capital income tax rates on pension savings. In particular, this applies to lower income individuals who want to increase their pension savings in the years leading up to retirement. Therefore, there is a need to reform the system of rent subsidies for pensioners.

A reform of the rent subsidies for pensioners should be accompanied by a review of the effective taxation of owner-occupied dwellings. Our analysis shows that the marginal effective capital income tax rate on property wealth is far lower than other savings forms, in particular, pension savings accounts. Moreover, the marginal effective capital income tax rate on property wealth is close to zero. The recently established Tax Commission should look into this.

The removal of the means-tested pension supplement and the supplementary pension benefit will reduce the replacement rate for persons with only small pension deposits at retirement age. As a consequence, it is recommended to strengthen the savings based system for persons who are not included in the collective labour market agreements on defined contributions pension schemes.

It is recommended that persons on public income support (apart from persons with study grants, pensioners and persons on voluntary early retirement pensions) build up pension savings corresponding to 6 per cent of their income support or a minimum of DKK 750 per month. Of the 6 per cent, the government should pay 4 per cent and the individual 2 per cent. This initiative should be put into effect immediately, but only for persons born after 1961. That is, the same group that will be affected by the proposed abolition of the means-tested pension transfers.

For employed persons outside the collective agreement system, a mandatory contribution scheme of 6 per cent of gross earnings paid into annuities is recommended. The employer should pay 4 per cent and the employee 2 per cent. Any contributions paid into a pension savings account will count towards the 6 per cent. This will ensure that everyone in the workforce saves at least 6 per cent of gross earnings in a pension savings account. The mandatory

contribution scheme should be put into effect from the beginning of 2009.

The recommendations could affect the incentives to seek employment for unemployed persons on public income support. The proposal entails two counteracting effects. On the one hand, the level of public income support increases because an additional 4 per cent is paid into a pension savings account. However, this increase is only available in the future. On the other hand the immediate disposable income decreases by 2 per cent due to the individuals' own contributions. Therefore, the combined effect on the incentives to seek employment is believed to be small.

As they stand, the recommendations will increase public expenditures from 2009, but the full effect of the removal of means-tested pension transfers will only be felt from 2028 onwards. However, in the long run the recommendations will generate a net public surplus and thus improve the sustainability of Danish fiscal policy. The extra revenue could be used to decrease taxes among low-paid wage earners, so as to improve the incentives for persons outside the labour market to seek employment.

The introduction of labour market pension schemes has led to an increase in pension savings. In the future, a large number of people approaching the official retirement age will have substantial pension wealth. This could potentially increase the number of people opting for the voluntary early retirement pension and thereby lower the effective retirement age.

The Chairmanship of the Danish Economic Council has previously argued for the abolition of the voluntary early retirement pension scheme. However, if this is politically infeasible it recommends that the present two-year rule be changed to a three-year rule. The two-year rule means that a person who has worked a minimum of 3,120 hours over the last two years is eligible to enter the voluntary early retirement pension scheme at the age of 62 and only have pension income from labour market pension schemes deducted in the payout from the early retirement pension. These rules

give an incentive to enter at age 62 instead of age 60. A three-year rule would imply a working requirement of 4,680 hours in the last three years prior to turning 63.

The aim of any future pension system should be to encourage workers to remain in the workforce longer and to ensure that higher savings result in higher disposable income for retirees, regardless of the form of saving.

FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

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.
91. Dansk Økonomi, forår 2007. Konjunkturvurdering. Konjunkturer og finanspolitik. Dansk arbejdsmarkedspolitik efter år 2000. English Summary. 150 kr.
92. Dansk Økonomi, efterår 2007. Konjunkturvurdering. Langfristet fremskrivning. Vandringers betydning for arbejdsstyrken. Integration i Danmark. English Summary. 150 kr.
93. Økonomi og Miljø 2008. Miljøøkonomisk overblik. Energipolitik, energiforbrug og CO₂-udledning. Internationalisering af dansk energipolitik. El, fjernvarme og klimamål. English Summary. 175 kr.
94. Dansk Økonomi, forår 2008. Konjunkturvurdering. Opsparing. English Summary. 175 kr.