

Resume

Resumeeet er inddelt i følgende hovedafsnit:

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

Konjunkturvurdering

Gældskrise bag markant nedjustering af vækstudsigterne

Konjunkturudsigterne for dansk økonomi er blevet kraftigt forværret igennem det seneste halve år. Usikkerheden omkring udviklingen i statsfinanserne i flere europæiske lande og til dels USA har ført til store aktiekursfald, stigende risikopræmier på en række finansielle markeder og fald i erhvervs- og forbrugertillid. Derfor er såvel de globale som de danske vækstudsigter nedjusteret. I Danmark har udviklingen i det private forbrug været stagnerende siden starten af 2010, og de private investeringer er fortsat på et lavt niveau. Samtidig er det danske boligmarked trods historisk lave renter præget af stilstand.

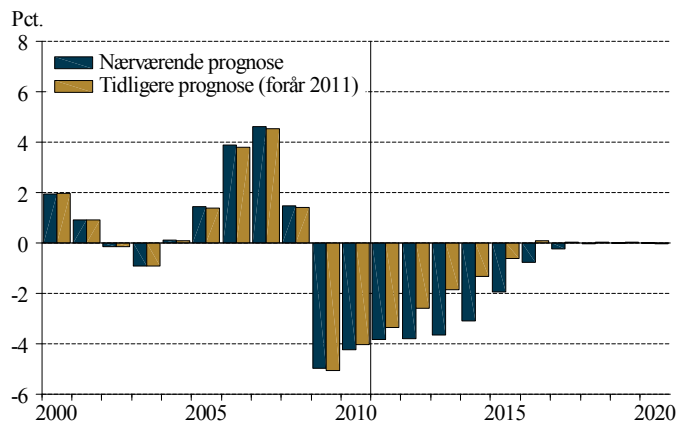
Lav vækst og ingen reduktion af output gap i 2011-13

Forventningerne til væksten i Danmark er samlet set over perioden 2011-13 nedjusteret med 2 pct.point i forhold til skønnet i foråret, jf. *Dansk Økonomi, forår 2011*. Konkret skønnes BNP i perioden 2011-13 at vokse med ca. $1\frac{1}{4}$ pct. hvert år. En vækst i denne størrelsesorden er nogenlunde på niveau med den underliggende strukturelle vækst, hvilket betyder, at der ikke er udsigt til, at forskellen mellem faktisk/forventet og strukturelt BNP (det såkaldte output gap) reduceres i de kommende år. Output gap skønnes dermed at forblive nogenlunde uændret på et niveau omkring $-3\frac{3}{4}$ pct. De forværrede vækstudsigter på kort sigt indebærer, at der ikke er udsigt til et egentligt opsving de nærmeste år, og at der vil gå endnu længere tid, før vi kan forvente en normalisering af konjunkturerne, jf. figur A.

Mere langtrukken normalisering af konjunkturerne end tidligere ventet

Resumeeet er færdigredigeret den 10. oktober 2011.

Figur A Output gap i nuværende prognose og i forårsprognosen



Anm.: Søjlerne viser for nærværende prognose det forventede output gap baseret på VK-regeringens finanslovsudspil og ekskl. effekterne af, at arbejdsudbuddet i medfør af tilbagetrækningsaftalen øges fra 2014. Dermed er forudsætninger omkring finanspolitikken stort set identisk med forårsprognosen, og forskellen til forårsprognosen kan opfattes som udtryk for den ændrede vurdering af konjunktursituationen.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Dansk Økonomi, forår 2011* og egne beregninger.

Lavt niveau for såvel forbrug som investeringer

Den mere negative vurdering af konjunktursituationen dækker delvis over, at udviklingen i første halvår 2011 på nogle punkter har overrasket negativt. Især har udviklingen i det private forbrug været svagere end ventet, og forbruget ventes nu at udvise et direkte fald i 2011. Faldet bringer forbrugskvoten ned på et historisk lavt niveau, og det forventes derfor, at det private forbrug vil kunne vokse lidt hurtigere end BNP i de kommende år. Også investeringerne er faldet, og investeringskvoten ligger ligesom forbrugskvoten lavt. Det lave forbrugs- og investeringsniveau har ført til, at den finansielle opsparing i den private sektor er steget. Den stigende opsparing bidrager til konsolidering i husholdninger og selskaber, hvilket giver baggrund for en vis fremgang i forbrug og investeringer i de kommende år.

Stagnation på boligmarkedet

Boligmarkedet er fortsat præget af stagnation med lange liggetider for boliger udbudt til salg, et stigende antal

tvangsauktioner og et lavt antal handler. Boligpriserne er trods den lave rente begyndt at falde igen. I år ventes et fald i de reale boligpriser på omkring 5 pct., og også i 2012 og 2013 ventes boligpriserne at udvikle sig svagere end inflationen. Samlet skønnes de reale boligpriser frem til 2013 at falde med omkring 10 pct. Et fald i den størrelsesorden vil indebære, at de reale boligpriser samlet vil være faldet med mere end 25 pct. i forhold til umiddelbart før krisen. Dette fald svarer i store træk til, hvor meget boligpriserne skønnes at have været overvurderet under højkonjunktoren, der ledte op til krisen.

Udsigt til stigende ledighed og stort set uændret beskæftigelse

Også på arbejdsmarkedet er der udsigt til stagnation. Det skønnes med en vis usikkerhed, at beskæftigelsen aktuelt ligger omkring 60.000 personer under det niveau, der kan forventes i en normal konjunktursituation. Den svage vækst i de kommende år forventes at bidrage til en lille udvidelse af denne forskel, og ledigheden ventes at stige fra ca. 110.000 personer i 2011 til knap 130.000 personer i 2013.

Den internationale gældskrise kan udvikle sig

Udsigten til svag vækst i Danmark er ikke mindst begrundet i de forværede vækstudsigter i udlandet. Det kan endda ikke udelukkes, at situationen kan udvikle sig endnu mere negativt. De finansielle markeder er præget af markant øgede risikopræmier, som blandt andet – men næppe udelukkende – afspejler de statsfinansielle kriser, der især har ramt flere lande i Sydeuropa. De direkte effekter på verdensøkonomien af en statsbankerot i f.eks. Grækenland vil være begrænsede, men der er risiko for, at en statsbankerot i ét land kan udvikle sig og bringe flere stater og mange banker i problemer. Hvis situationen udvikler sig meget negativt, vil det – i modsætning til 2008-09 – ikke være muligt at klare situationen ved at lempe pengepolitikken yderligere eller ved at lempe finanspolitikken.

Negativ udvikling i udlandet kan reducere beskæftigelsen i Danmark med 100.000 personer

For at undgå et sådan meget negativt scenarie i at folde sig ud er det ikke utænkeligt, at det kan blive nødvendigt for en række lande at stramme finanspolitikken ud over de stramninger, der allerede er planlagt. Dette vil kunne føre til en markant nedgang i den globale vækst, som uundgåeligt vil påvirke Danmark, også selv om der ikke opstår mistillid til den danske finanspolitik. Hvis væksten i udlandet reduceres

yderligere, så BNP i udlandet samlet over perioden 2011-13 reduceres med 3 pct. i forhold til det forventede, viser en modelberegning, at den danske beskæftigelse vil kunne falde med op imod 100.000 personer i forhold til det forventede, og at den offentlige saldo vil blive forværret markant. I en sådan situation vil det i praksis ikke være muligt at lempe finanspolitikken for at begrænse de realøkonomiske konsekvenser.

**Ny regering,
ny finanspolitik**

Den nye S-R-SF-regering lægger op til at lempe finanspolitikken. VK-regeringens udspil til finanslov lagde op til en neutral finanspolitik i 2012, mens det nye regeringsgrundlag lægger op til, at der fremrykkes offentlige investeringer for 10 mia. kr., og at de offentlige udgifter derudover øges med 5 mia. kr. finansieret af en tilsvarende stigning i skatterne.

**S-R-SF-lempe
kan øge
beskæftigelsen med
knap 10.000
personer...**

En lempelse i denne størrelsesorden vurderes at øge BNP-væksten i 2012 med omkring ½ pct.point og føre til en beskæftigelse, der vil være knap 10.000 personer højere i 2012 og 2013. En mere ekspansiv finanspolitik vil dermed kunne begrænse, men ikke forhindre stigningen i ledigheden. Prisen for den lidt højere aktivitet på kort sigt vil dels være en lidt højere ledighed på mellemlang sigt, dels et større offentligt underskud i 2012. Under forudsætning af, at lempelsen er midlertidig og fuldt finansieret, vil det ikke påvirke udviklingen i de offentlige finanser på længere sigt, men den vil heller ikke ændre nævneværdigt på billedet af en meget langtrukken normalisering af konjunkturerne.

**... men ændrer ikke
nævneværdigt på
konjunkturbilledet**

Tabel A Prognosens hovedtal (baseret på forslaget til finanslov)

	2009	2010	2011	2012	2013
BNP-vækst (pct.)	-5,2	1,7	1,3	1,1	1,3
Offentlig saldo (mia. kr.)	-47	-48	-72	-84	-52
Betalingsbalance (mia. kr.)	59	90	94	75	67
Ledighed (1.000 pers.)	98	114	110	122	128
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-85	-60	-10	-6	-4
Stigning i lønomkostninger (pct.)	2,9	2,6	2,0	2,1	2,3
Inflation (pct.)	1,3	2,5	2,8	1,7	1,8

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

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

Udviklingen i beskæftigelse, ledighed og arbejdsstyrke de seneste år**Stort fald i beskæftigelsen**

Den økonomiske krise har sænket beskæftigelsen, uden at der har været en tilsvarende stigning i den registrerede ledighed, og der har derfor tilsyneladende været et betydeligt fald i arbejdsstyrken i perioden. Således faldt beskæftigelsen ifølge nationalregnskabet med 154.000 personer fra 4. kvartal 2008 til 4. kvartal 2009. En del af dette registrerede beskæftigelsesfald kan imidlertid henføres til en reduktion i antallet af bijob, en nedgang i antallet af grænsearbejdere og et beskæftigelsesfald for personer under 15 år. Tilsammen svarer dette til et fald på omkring 34.000 personer.

Arbejdsstyrken er også faldet meget

Det resterende beskæftigelsesfald på knap 120.000 er sammensat af en stigning i den registrerede nettoledighed på 55.000 personer og et fald i arbejdsstyrken på 64.000 personer. Antallet af personer i den erhvervsaktive alder er stort set uændret i perioden og bidrager således ikke til at forklare faldet i arbejdsstyrken.

Stigning i flere grupper uden for arbejdsstyrken

Derfor indebærer faldet i arbejdsstyrken, at der er blevet flere personer i den erhvervsaktive alder, som ikke er ledige eller beskæftigede. Der blev således flere aktiverede, flere uddannelsessøgende, flere ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og også flere selvforsørgede uden for arbejdsstyrken, dvs. personer som hverken er beskæftigede eller modtager overførselsindkomst. Der kan være særlig grund til at have opmærksomhed på stigningen i gruppen af selvforsørgede. Gruppen omfatter blandt andet personer, som mister retten til dagpenge, og som ikke kan modtage kontanthjælp. Stigningen i antallet af selvforsørgede i perioden fra 2007 til 2010 er imidlertid begrænset og udgør omkring 11.000 personer. Også stigningen i antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tiltrækker sig opmærksomhed. Visitationen til denne gruppe bør være relativt uafhængig af konjunktursituationen, og stigningen i antallet i gruppen kan pege på, at der er personer, der er fejlplacerede i arbejdsmarkedssystemet.

Kun begrænset stigning i langtidsledigheden

Langtidsledigheden er de senere år steget fra et meget lavt niveau til omkring 55.000 personer. Dette er dog stadig 20-30.000 personer under niveauet i 2000-05. En langvarig stigning i ledighedsniveauet kan imidlertid forøge risikoen for stigende langtidsledighed og som følge heraf, er der behov for fortsat at have opmærksomhed på udviklingen.

Hovedparten af de nettoledige er nu også AKU-ledige

Danmarks Statistik offentliggør to ledighedsstatistikker: Den registerbaserede ledighedsstatistik og AKU-ledigheden (baseret på den såkaldte Arbejdskraftundersøgelse). Sidstnævnte ledighedsbegreb er de senere år steget væsentligt mere end den registerbaserede nettoledighed. AKU-ledigheden indeholder personer, der er aktivt jobsøgende, uanset om de er uden for arbejdsstyrken efter den sædvanlige definition. Den ekstra stigning i AKU-ledigheden skyldes især, at de nettoledige i højere grad lever op til kriterierne for at være AKU-ledig, herunder at de er aktivt jobsøgende og fuldtidsledige. I 2007 var det således kun knap 50 pct. af de nettoledige, der også var AKU-ledige. Denne andel var steget til godt 70 pct. i 2010.

Effekt af strammere arbejdsmarkedspolitik

Skærpede regler og administration i arbejdsmarkedspolitikken stiller i højere grad krav om, at den enkelte ledige dokumenterer sin rådighed for arbejdsmarkedet. Disse krav fører i sig selv til, at de nettoledige i højere grad end tidligere også opfylder kriterierne for at være AKU-ledige. Stigningen i forskellen mellem antallet af AKU-ledige og antallet af nettoledige er derimod ikke et udtryk for en ekstraordinær stor stigning i antallet af AKU-ledige, som er uddannelsessøgende, pensionister samt personer, der ikke modtager andre offentlige ydelser. Faktisk er antallet af personer i disse grupper procentuelt steget mindre end den samlede AKU-ledighed.

Aktuel økonomisk politik**Både kort- og langsigtede begrænsninger i tilrettelæggelsen af finanspolitikken**

Konjunktursituationen taler umiddelbart for en lempelse af finanspolitikken. Muligheden for at gennemføre finanspolitiske lempelser er imidlertid begrænset. Begrænsningen består ikke bare i udsigten til et stort underskud på de offentlige finanser i de nærmest kommende år, men også i en række andre forhold. Det er en afgørende forudsætning for at bruge finanspolitikken aktivt til at stabilisere konjunkturerne, at det sker inden for rammerne af en holdbar og troværdig økonomisk politik på mellemlang og lang sigt. En troværdig økonomisk politik kræver blandt andet, at der er en effektiv styring af de offentlige udgifter. Kravet om troværdighed og holdbarhed indebærer, at der er behov for en mærkbar konsolidering af de offentlige finanser i de kommende år, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2011*.

EU-henstilling bør overholdes ...

Den kortsigtede finanspolitik bør også tilrettelægges under hensyntagen til EU-henstillingen om at forbedre den strukturelle saldo fra 2010 til 2013 med 1½ pct. af BNP. EU-henstillingen kan i en rent konjunkturmæssig sammenhæng måske ses som værende uhensigtsmæssigt timet, men overholdelse vil bidrage positivt til troværdigheden af den danske finanspolitik. Det må derfor tilrådes, at dansk finanspolitik tilrettelægges med henblik på, at EU-henstillingen overholdes, og det er positivt, at denne målsætning opstilles direkte i regeringsgrundlaget. Under den forudsætning, at finanspolitikken skal overholde EU-henstillingen om en given forbedring af saldoen frem til 2013, vil en større lempelse i 2012 kræve en tilsvarende større stramning i 2013. Dette lægger i praksis en grænse for, hvor ekspansiv finanspolitikken bør være i 2012.

... men det kræver stramning senest i 2013**S-R-SF-lempelse i 2012 fører næppe til mistillid til dansk finanspolitik**

En finanspolitisk lempelse i 2012 vil indebære, at Danmark skiller sig ud fra de fleste andre europæiske lande, hvor finanspolitikken strammes for at begrænse de store underskud og forhindre en for hurtig gældsopbygning. Den forøgede fokus på udviklingen i statsfinanserne i Europa og USA gør, at dansk enegang kan være problematisk, men det vurderes dog ikke sandsynligt, at en finanspolitisk lempelse af den størrelse, der lægges op til af S-R-SF-regeringen, i sig selv vil føre til øget mistro til den danske finanspolitik.

En forudsætning herfor er dog, at lempelsen er midlertidig og også opfattes som værende midlertidig. For at bidrage til at øge sandsynligheden for dette, bør der gennemføres en effektivisering af styringsmidlerne i finanspolitikken.

Udsigt til langsom normalisering af konjunktur maner til forsigtighed

Vurderingen, af hvor lempelig finanspolitikken i 2012 bør være, må også baseres på den aktuelle og forventede konjunktursituation. Konkret vurderes beskæftigelsen i 2011 at være omkring 60.000 personer under det skønnede strukturelle niveau, og der er ikke udsigt til, at denne forskel reduceres i 2012 eller 2013. Da konjunktursituationen må forventes at være svækket også i de kommende år, er det et åbent spørgsmål, om der er et særligt behov for at lempe i 2012. Under alle omstændigheder er det væsentligt at erkende, at det under ingen omstændigheder er muligt at friholde Danmark for de negative konsekvenser af de meget dårlige internationale konjunkturer.

Måske mere brug for lempelse når efterlønsperiode forkortes i 2014

Tilbagetrækningsaftalen indebærer, at arbejdsstyrken øges ekstraordinært fra 2014. Hvis efterspørgslen ikke øges tilsvarende, vil det midlertidigt kunne øge ledigheden. En sådan stigning i ledigheden vil kunne begrunde et ønske om at lempe finanspolitikken i de år, hvor arbejdsstyrken øges. En forudsætning for finanspolitiske lempelser er imidlertid, at den underliggende udvikling på de offentlige finanser er i overensstemmelse med kravet om en troværdig og holdbar udvikling. Det er således ikke muligt både at lempe på kort sigt – 2012 og 2013 – og igen i årene fra 2014. Gentagne lempelser vil bringe både det faktiske og det strukturelle underskud op på niveauer, der er uforenelige med en stabilitetsorienteret og troværdig finanspolitik. Denne problemstilling trækker i retning af, at en del af det finanspolitiske krudt bør gemmes til de år, hvor den strukturelle arbejdsstyrke stiger.

Forværres konjunkturerne markant, er der næppe råd til at lempe yderligere

Eskalerer gældskrisen i Europa, forværres konjunktursituationen yderligere. Dette kan føre til et stort fald i beskæftigelsen og en stigning i ledigheden, hvilket vil belaste de offentlige finanser, der i forvejen er under pres. Et markant konjunkturtilbageslag vil få konsekvenser for de finansielle markeder, og der kan opstå behov for statslige midler til at rekapitalisere bankerne, hvilket vil belaste de offentlige

finansier yderligere. I en sådan situation vil underskuddet kunne blive så stort, at yderligere finanspolitiske lempelser vil blive umulige. Det kan end ikke udelukkes, at det kan blive nødvendigt at gennemføre egentlige stramninger af finanspolitikken, selvom konjunktursituationen ville tilsige det modsatte.

Lempelse i 2012 i orden ...

... men kun fordi den er midlertidig og finansieret

Samlet set vurderes det, at en lempelse af finanspolitikken, svarende til det, der kan forventes på baggrund af regeringsgrundlaget for den nye S-R-SF-regering, kan forsvares. Dette skyldes, at lempelsen som udgangspunkt må vurderes at være midlertidig og fuldt finansieret. Lempelsen består af tre elementer: 1) Tilbagebetaling af efterlønsbidrag, 2) øgede offentlige udgifter for 5 mia. kr. finansieret ved højere skatter og 3) fremrykning af offentlige investeringer for 10 mia. Tilbagebetalingen af efterlønsbidrag er et led i tilbagetrækningsaftalen, der indebærer en mærkbar forbedring af de offentlige finanser på lidt længere sigt og er som sådan (mere end) finansieret. Den planlagte stigning i de offentlige udgifter på 5 mia. kr. er finansieret af højere skatter. Endelig indebærer en ren fremrykning af de offentlige investeringer, at de højere investeringer i 2012 er finansieret ved lavere investeringer i de følgende år. Det er imidlertid afgørende, at der efterfølgende rent faktisk sker en reduktion af investeringsniveauet i forhold til det, der ellers er planlagt.

Investeringsplan kan skabe troværdighed om fremrykning af investeringer

En troværdig fremrykning af offentlige investeringer kræver et veldefineret udgangspunkt. Et sådant udgangspunkt bør bestå af en tværgående, flerårig og dækkende investeringsplan, som eksplicit angiver finansieringen af investeringer, der ligger ud over et givet referenceniveau. En sådan plan vil gøre det muligt at afgøre, om investeringerne ligger over eller under det hidtil planlagte. Det anbefales derfor, at der som led i en forbedret styring af de offentlige finanser udarbejdes en sådan investeringsplan, og at den indarbejdes i den kommende 2020-plan.

Behov for styr på de offentlige udgifter

En holdbar og troværdig finanspolitik må bygge på, at der er kontrol med de offentlige udgifter. Erfaringerne har vist, at de nuværende systemer til at styre udgifterne ikke er tilstrækkelige. Overskridelser i forhold til det planlagte udgiftsniveau har været reglen snarere end undtagelsen. Den gennemsnitlige mervækst i det reale offentlige forbrug har været på knap 1 pct. i de seneste 10 år. Det offentlige forbrug udgør omkring en fjerdedel af BNP, hvilket betyder, at blot 4 års overskridelser med 1 pct. svarer til en permanent forøgelse af de offentlige underskud på 1 pct. af BNP. Til sammenligning udgør den skønnede positive, permanente effekt af tilbagetrækningsaftalen under ½ pct. af BNP. Dette illustrerer, hvor vigtigt det er at have styr på de offentlige udgifter. Formandskabet har flere gange anbefalet, at der indføres flerårige udgiftslofter, f.eks. efter svensk forbillede. Udgiftslofterne bør fastsættes i nominelle termer, og der bør være klare og individuelle sanktioner, hvis udgiftslofterne ikke overholdes. Det er også essentielt, at der indbygges hukommelse i systemet, sådan at en eventuel overskridelse i regnskabet for et givet år modsvares af korrektioner det eller de følgende år.

Flerårige udgiftslofter med individuelle sanktioner anbefales

Øgede udgifter bør først afholdes efter, at finansieringen er vedtaget

Regeringen lægger op til, at der gennem skattereform, strukturreformer og trepartsdrøftelser skal skaffes en permanent stigning i det strukturelle arbejdsudbud på i alt 55.000 personer. Denne stigning ligger ud over den forventede effekt af dagpengereform og tilbagetrækningsaftale, sådan at der samlet antages en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke på 135.000 personer frem imod 2020. Regeringen lægger op til, at stigningen på 55.000 personer sammen med øgede skatter og afgifter skal finansiere de øgede udgifter til velfærd, uddannelse mv. Formandskabet har flere gange peget på, at krav om stigninger i arbejdsstyrken bør understøttes af konkrete anvisninger på reformer og initiativer, der kan skabe de planlagte stigninger. Regeringsgrundlaget indeholder ikke i sig selv sådanne klare anvisninger. Til gengæld præciseres det, at den kommende 2020-plan skal bygge på et princip om, at højere udgifter ikke kan gennemføres før, der er vedtaget konkrete reformer eller skattestigninger, som finansierer udgiftsløftet. Dette princip er i overensstemmelse med formandskabets anbefalinger.

Højere grønne afgifter kan bidrage med finansiering, men sænker arbejdsudbuddet

Regeringen planlægger at gennemføre en social afbalanceret og fuldt finansieret skattereform, der sænker skatten på arbejde og øger arbejdsudbuddet. Set i lyset af den nye regerings ambitiøse udmeldinger på miljø-, klima- og energiområdet er det sandsynligt, at højere grønne afgifter vil indgå i finansieringen af de lavere skatter på arbejde. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at afgifter isoleret set trækker i retning af at reducere arbejdsudbuddet.

Højere ejendomsværdiskat bør indgå i en skattereform

Ud fra mange betragtninger vil det derfor være naturligt at inddrage boligbeskatningen i en skattereform. Fastlåsningen af ejendomsværdiskatten siden 2001 har reduceret den effektive beskatning af ejerboliger og dermed øget den allerede eksisterende favorisering af investeringer i ejerboliger. Den nominelle fastlåsning af ejendomsværdiskatten har reduceret den effektive ejendomsværdiskattesats og udgør dermed en belastning af de i forvejen pressede offentlige finanser. Fastlåsningen har bidraget til de store udsving i boligpriserne, der er set de seneste 10 år, og de stigende huspriser er samtidig den væsentligste forklaring på den stigende økonomiske ulighed fra 2000 til 2008, jf. også kapitlet om indkomstfordeling.

Ophævelse af nominalprincippet har flere gunstige effekter

En ophævelse af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten vil mindske den nuværende favorisering af investeringer i ejerboliger og indebære en langsigtet forbedring af de offentlige finanser, der eksempelvis kan muliggøre en reduktion af skatten på arbejdsindkomst. En tilbagevenden til de regler, der gjaldt før 2001, vil samtidig genskabe en vigtig automatisk stabilisator, der dæmper konjunktursving. En højere ejendomsværdiskat, der beregnes på baggrund af de aktuelle huspriser, vil endvidere bidrage til at reducere den del af uligheden, der skyldes udviklingen i huspriserne.

En simpel model med mange fordele

En konkret model for at ophæve nominalprincippet kunne være at lade ejendomsværdiskatten allerede fra 2012 eller 2013 udgøre 1 procent af den aktuelle ejendomsværdi, svarende til reglerne, der var gældende frem til 2001. Dette vil umiddelbart indebære en omtrentlig fordobling af skattebetalingen for boligejerne. For at modvirke de umiddelbare konsekvenser af dette, kan der indføres en skatterabat, som for hver enkelt ejerbolig beregnes som forskellen

mellem ejendomsværdiskatten beregnet på basis af 1 procent af den aktuelle vurdering og den ejendomsværdiskat, der skulle betales, hvis nominalprincippet havde været fastholdt. Denne skatterabat kan fastholdes i en periode og derefter aftrappes over en årrække. Forslaget vil have den store fordel, at ejendomsværdiskattesatsen "på marginalen" kan hæves til 1 procent med det samme. Dette vil betyde, at en fremtidig stigning i boligpriserne vil indebære en stigning i skattebetalingerne svarende til skattesatsen på 1 procent, mens et fortsat fald i boligpriserne, som der er udsigt til i de kommende år, vil føre til et tilsvarende fald i skattebetalingerne. Modellen vil sikre, at ejendomsværdiskatten bidrager til en mere stabil konjunkturudvikling, og at de offentlige finanser forbedres markant på længere sigt.

Positivt, at den nye regerings politik bygger oven på tilbagetrækningsaftalen

Den nye regering har annonceret, at udgangspunktet for den økonomiske politik er VK-regeringens politik, herunder tilbagetrækningsaftalen, som blev indgået i foråret. Tilbagetrækningsaftalen indeholder en fremrykning af velfærdsaftalens forhøjelse af efterløn- og folkepensionsalderen samt en afkortelse af efterlønperioden til tre år. De højere tilbagetrækningsalder kan opfattes som en hensigtsmæssig reaktion på den stigning i levealderen, som allerede er indtruffet og forventes fremover. Tilbagetrækningsaftalen indeholder også en såkaldt seniorførtidspension. Ordningen indebærer, at personer får lettere adgang til førtidspension, når de er 5 år fra folkepensionsalderen, uanset om de har indbetalt til efterlønordningen eller ej. Indførelsen af seniorførtidspension indebærer imidlertid et usikkerhedsmoment vedrørende effekten af tilbagetrækningsaftalen. Erfaringerne fra tidligere indførte ordninger er, at antallet af deltagere på ordningerne langt overstiger forventningerne ved ordningens indførelse. Dette gælder konkret efterlønnen, orlovsordningerne, overgangsydelsen og indførelsen af fleksjob.

Midlertidig forlængelse af dagpengeperioden åbner måske for diskussion

Regeringen har også annonceret, at dagpengeperioden i overensstemmelse med dagpengereformen, der blev gennemført i 2010, fremover skal være to år. Regeringen har dog i lyset af konjunktursituationen lagt op til en midlertidig forlængelse af dagpengeperioden på op til 6 måneder for ledige, der mister dagpengeretten i perioden fra 1. juli 2012

til 31. december 2012. Forlængelsen kan til en vis grad opfattes som en lidt langsommere indfasning af dagpenge-reformen. Udskydelsen af den kortere dagpengeperiode indebærer imidlertid, at antallet af personer, der står til at miste dagpengereetten, må forventes at være større den 31. december 2012 end det antal, der ville miste retten den 1. juli 2012. Dette risikerer at åbne for en diskussion om, hvorvidt dagpengeperioden skal forlænges igen.

**Længere
dagpengeperiode
øger ledigheden**

Al erfaring viser, at afgangen fra ledighed øges markant umiddelbart op til udløbet af dagpengeperioden. Dette kan tilskrives en kombination af en øget indsats fra jobcentre og a-kassers side og en intensiveret søgeadfærd hos den ledige selv. Disse mekanismer svækkes selvsagt, hvis dagpengeperioden forlænges, hvilket alt andet lige vil øge ledigheden. Gennemføres "undtagelsesvist" en midlertidig forlængelse af dagpengeperioden, risikeres det, at der opstår forventninger om tilsvarende tiltag i kommende perioder med høj ledighed. Dette vil svække incitamentet til at søge beskæftigelse, uanset om dagpengeperioden forlænges eller ej. Hvis dagpengeperioden systematisk forlænges i perioder med høj ledighed, er det afgørende, at der er en på forhånd klart defineret mekanisme, der bringer dagpengeperioden ned igen, når ledigheden falder. En sådan mekanisme er eksempelvis beskrevet af Arbejdsmarkedskommissionen.

**Ny og troværdig
2020-plan bør
fremlægges**

Der har i Danmark været tradition for at fremlægge mellem-ristede planer, der sigter mod at skabe sammenhæng mellem de offentlige indtægter og udgifter på mellemlang og lang sigt. Denne tradition er god og bør fortsætte. Det er derfor positivt, at den nye regering har annonceret, at den vil fremlægge en ny 2020-plan.

Centrale elementer i en ny 2020-plan:

- Holdbarhed og troværdighed

- Symmetri

- Styr på de offentlige udgifter via udgiftslofter og investeringsplaner

- Ophævelse af nominalprincip

En ny 2020-plan bør ikke bare sikre finanspolitisk holdbarhed, men for at sikre tilstrækkelig troværdighed også sigte mod et forløb, hvor den offentlige gæld ikke bliver for høj på lang sigt. Givet udgangspunktet og den forventede demografiske udvikling indebærer dette i praksis, at finanspolitikken teknisk set skal være mere end holdbar. En 2020-plan bør bygge på klare mål og angive instrumenterne til at opnå disse mål. Finansiering, der har karakter af krav til stigninger i den strukturelle beskæftigelse uden angivelse af præcise virkemidler, bør som udgangspunkt undgås. Afvigelser fra den langsigtede plan kan være relevant, når der er større konjunkturudsving. Det er imidlertid vigtigt, at finanspolitikken er symmetrisk, sådan at finanspolitikken ikke bare lempes, når det går skidt, men også strammes, når det går godt. Derfor bør 2020-planen indeholde tiltag, der skærper udgiftsstyringen. Dette kan ske gennem flerårige udgiftslofter med klar angivelse af individuelle sanktionsmuligheder og angivelse af, hvordan eventuelle overskridelser et enkelt år korrigeres efterfølgende. Tilsvarende er flerårige investeringsplaner en forudsætning for at kunne bruge offentlige investeringer aktivt i konjunkturpolitikken. En ny 2020-plan bør endelig indeholde en ophævelse af den nuværende nominelle fastlåsning af ejendomsværdiskatten, f.eks. efter den skitserede simple model.

Indkomstfordeling

Velfærdssamfundet påvirker indkomstfordelingen på tværs af personer og over livsforløb

En central diskussion i samfundsdebatten vedrører, hvor lige fordelingen af indkomster og forbrugsmuligheder bør være. Forbrugsmulighederne dækker over både det private forbrug og det offentlige forbrug, der stilles til rådighed for borgerne. I kapitel II fokuseres på udviklingen i fordelingen af de private forbrugsmuligheder, og som et indirekte mål for disse anvendes udviklingen i fordelingen af den disponible indkomst. Udviklingen i fordelingen af de disponible indkomster er både et resultat af udviklingen i fordelingen af de indkomster, den enkelte selv oppebærer, og udviklingen i den omfordeling, der sker via opkrævningen af skatter samt tildelingen af indkomstoverførsler. Der kan sondres mellem omfordeling, der sigter mod at begrænse indkomstforskelle mellem personer på et givet tidspunkt, og omfor-

deling, der sigter mod at begrænse indkomstforskelle over et livsforløb. I begge tilfælde beror det på en politisk afvejning, hvor stærkt lighed i indkomst skal vægte i forhold til andre hensyn, herunder økonomisk effektivitet.

Finansieringen af velfærdsstaten påvirker valg af uddannelse, arbejdstid og tilbagetræknings-tidspunkt

Velfærdssamfundets omfordeling af indkomster og forbrugsmuligheder sker ved udbetaling af indkomstoverførsler til personer, som af den ene eller anden grund har bortfald af indkomst. Det sker ved, at det offentlige stiller en række ydelser til rådighed enten gratis eller til en reduceret pris samt ved finansieringen af den offentlige aktivitet. Skatte- og afgiftssystemet indebærer således, at personer med de højeste indkomster alt andet lige betaler en højere andel af deres indkomst i skat, end personer med lavere indkomst. Dermed lægger omfordelingen en bund for, hvor dybt indkomsten kan falde, hvis man er uheldig, samtidig med at den potentielle gevinst, hvis man er heldig, reduceres af omfordelingen. Dermed indsnævres den enkeltes udfaldsrum ligesom i en forsikringsordning. Såvel beskattningen som adgangen til sociale ydelser påvirker imidlertid også den enkeltes økonomiske beslutninger om bl.a. uddannelse, arbejdstid og tilbagetræknings-tidspunkt. Dermed har indretningen af skatte- og overførselssystemet stor betydning for størrelsen af den samlede samfundsøkonomiske indkomst.

Omfordeling op til en vis grænse strider ikke mod effektivitetshensyn ...

Den kollektivt finansierede omfordeling indebærer som nævnt, at den enkeltes økonomiske udfaldsrum indsnævres, hvorfor omfordelingen kan opfattes som en forsikringsordning. Forsikringselementet kan have gunstige effekter, hvis den enkelte i fravær af forsikringen undlader at igangsætte aktiviteter, der anses for risikofyldte for den enkelte, men som set fra et samfundsmæssigt perspektiv er hensigtsmæssige. Eksempler herpå kan være investering i uddannelse eller opstart af ny virksomhed. Ud fra et rent effektivitetsmæssigt standpunkt kan der derfor argumenteres for en vis grad af omfordeling.

... men omfordeling over dette niveau må baseres på politiske præferencer

Omfordelingen kan dog også blive så omfattende, at udfaldsrummet for den enkelte indsnævres så meget, at der reelt ikke er noget incitament til at dygtiggøre sig eller udbyde sin arbejdskraft. Der findes således en – ikke nemt identificerbar – grad af omfordeling, der maksimerer effektiviteten. Omfordeling ud over dette punkt kan ikke baseres på samfundsøkonomiske effektivitetsargumenter, men må i stedet bero på politiske præferencer. Et samfund, der både vægter økonomisk effektivitet og lighed, vil have en grad af omfordeling, som overstiger det punkt, hvor der ikke er modsætning mellem effektivitet og lighed. Der er derfor tale om en reel afvejning mellem lighed og effektivitet i et velfærdssamfund. En konsekvens heraf er, at en fordelingsmålsætning ikke kan stå alene, og at et valg af mere omfordeling i praksis vil skulle holdes op mod omkostningen, der følger i form af tabt effektivitet.

En fordelingsmålsætning kan ikke stå alene

Grænser for lighed

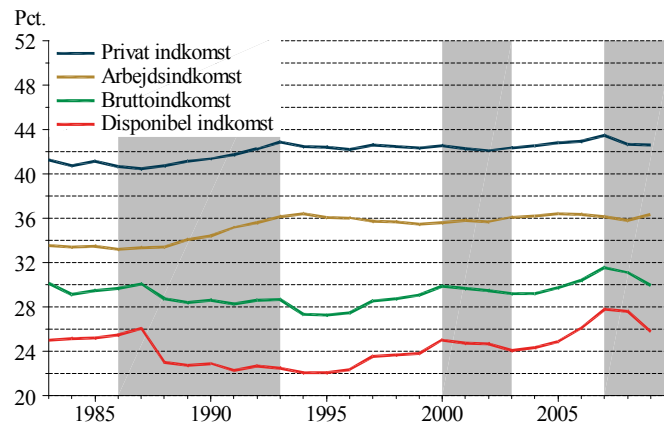
Hvis forvriddningstabet, der følger af en omfordelende økonomisk politik, bliver for stort, risikerer samfundets samlede indkomst at falde i et omfang, hvor såvel nettoyder som -modtager mister indkomst. Er man fra politisk hold ikke villig til at acceptere, at alle stilles dårligere, er der således en øvre grænse for hvor meget lighed, man kan opnå gennem en omfordelende økonomisk politik.

Uligheden ligger i dag på samme niveau som for 10 og 25 år siden ...

Baseret på den disponible indkomst er den danske ulighed lille i såvel et internationalt som historisk perspektiv og har i perioden siden starten af 1980'erne ligget mellem 22 pct. og 28 pct. opgjort ved den såkaldte Gini-koefficient, jf. figur B. Fra midten af 1990'erne og frem til 2008 voksede uligheden, således at Gini-koefficienten steg til omtrent 28 pct. I 2009 faldt den imidlertid med knap 2 pct.point til 26 pct. Dette svarer omtrent til situationen i midten af 1980'erne og er kun en smule over niveauet i slutningen af 1990'erne. Selvom uligheden reelt ikke er steget siden starten 1980'erne, har den dog svinget en del i den mellem-liggende periode.

... men har udvist ujævn udvikling

Figur B Indkomstulighed målt ved Gini-koefficienten for ækvivalerede indkomster



Anm.: De skraverede områder angiver perioder med økonomisk tilbageslag, hvor output-gap falder, mens output-gap er stigende i de øvrige perioder. Indkomster er opgjort for personer over 17 år. Indkomsterne er opgjort i ækvivalerede enheder. Privat indkomst omfatter lønindkomst, overskud af egen virksomhed og kapitalindkomst (inklusive lejeværdi af egen bolig). Hvis de offentlige indkomstoverførsler tillægges, fremkommer bruttoindkomsten, hvis der herfra trækkes de direkte skatter, opstår den disponible indkomst. Indkomstbegreberne er defineret i boks II.1.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Fordelingen påvirkes af konjunktursituationen ...

... primært som følge af ændringer i kapitalindkomsten

Den målte udvikling kan være en konsekvens af bevidste politiske valg af ændringer i de offentlige indkomstoverførsler og skattesystemet, men også konjunkturudviklingen påvirker indkomstfordelingen. I perioden fra 1983 er der således en generel tendens til, at uligheden i de disponible indkomster øges i en økonomisk opgangsfase, og omvendt at uligheden reduceres i en situation med økonomisk tilbageslag. Dette er nettoresultatet af to modsatrettede tendenser. På den ene side betyder en højere beskæftigelsesandel under opgangskonjunktoren, at der er en tendens til, at indkomstfordelingen af arbejdsindkomster (løn + overskud af egen virksomhed) bliver mere lige. På den anden side er opgangskonjunkturer forbundet med betydelige stigninger i kapitalindkomsten og lejeværdien, som er relativt skævt fordelt. Dette fører isoleret set til en forøgelse af uligheden.

Bidraget fra kapitalindkomst og lejeværdi har i den analyse-rede historiske periode domineret udviklingen i arbejdsindkomst i både op- og nedgangsperioder. Samlet set har lejeværdi, aktieindkomst og renter øget uligheden målt ved Gini-koefficienten med 5 pct.point over perioden 1998-2007, men reduceret uligheden med godt 6 pct.point i 2008-09. I perioden 1998-2007 reducerede arbejdsindkomsten omvendt uligheden med godt 3 pct.point, men øgede de efterfølgende to år uligheden med samlet knap 5 pct.point.

Større ulighed i mændenes end kvindernes indkomster

Der er større ulighed i mændenes end i kvindernes lønindkomst. Frem til starten af 1990'erne steg uligheden i lønindkomsterne for både mænd og kvinder. Derefter har udviklingen i fordelingen af arbejdsindkomsterne for de to køn været meget forskellig. Uligheden i kvindernes lønindkomster er således faldet siden slutningen af 1980'erne fra knap 29 pct. til knap 27 pct. målt ved Gini-koefficienten. For mændenes vedkommende er uligheden derimod steget fra knap 29 pct. til 31 pct.

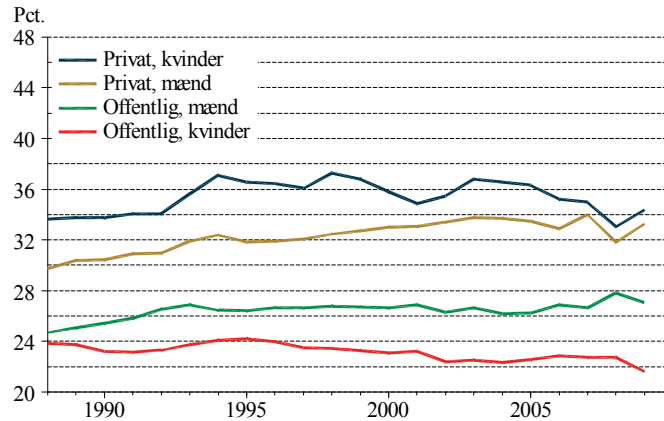
Større ulighed i private end i offentlige lønninger

Uligheden i lønindkomsten er større i den private sektor end i den offentlige sektor både for mænd og kvinder, jf. figur C. Kvinderne vælger i større omfang at blive ansat i den offentlige sektor end i den private sektor, og andelen af den kvindelige arbejdsstyrke, der er ansat i den offentlige sektor, er steget med knap 4 pct.point fra 44,8 pct. til 48,6 pct. fra 1988 til 2009. Mændenes andel af arbejdsstyrken, der er ansat i den offentlige sektor, er i samme periode steget med halvt så meget, det vil sige med 2 pct.point fra 19,6 til 21,5 pct.

Flere kvinder i den offentlige sektor

Et mindre bidrag til forklaringen af, at uligheden i lønindkomsten er faldet for kvinder, mens den er steget for mænd, er således, at en stigende andel af kvinderne vælger at blive ansat i den offentlige sektor, hvor lønspredningen er lille. Det kan dog ikke forklare hele den beskrevne forskel i udviklingen i mænd og kvinders ulighed i lønindkomsten.

Figur C Gini-koefficienten for lønindkomster 25-70 år



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Boligmarkedet har påvirket fordelingen kraftigt

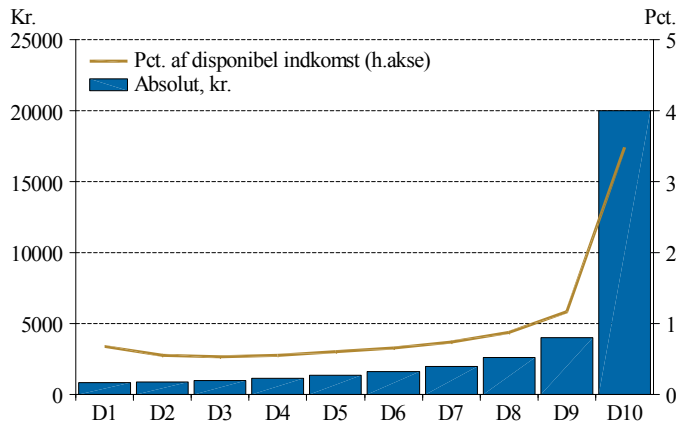
I perioden fra 2001 har boligafkastet, opgjort som lejeværdien af egen bolig, haft stor betydning for udviklingen i fordelingen af den disponible indkomst. I 2008, hvor uligheden var størst, bidrog boligafkastet til en forøgelse af Gini-koefficienten for disponibel indkomst med godt 3¼ pct.point, mens bidraget i 2009 var reduceret til knap 1½ pct.point. Årsagen til det bratte fald i boligafkastets påvirkning af uligheden i disponible indkomster skyldes, at såvel renten som boligpriserne faldt i 2009 som følge af det økonomiske tilbageslag.

Ejendomsværdibeskatningen påvirker boligpriserne

Med udgangspunkt i boligpriserne i 2009 bliver forskellen mellem den faktisk betalte skat og den potentielle skat i fravær af nominalprincippet en relativ skattelettelse på 3½ pct. af den disponible indkomst for personer i 10. indkomstdecil, mens den 5. decil har en relativ skattebesparelse på godt ½ pct., jf. figur D. Som formandskabet tidligere har fremført, ville boligpriserne imidlertid ikke være steget så meget, hvis ejendomsværdiskatten ikke var blevet udhulet af nominalprincippet. En opgørelse af den samlede skattebesparelse for boligejerne som følge af nominalprincippet er derfor et kompliceret regnestykke, hvor resultatet skal tages med forbehold. Det anslås i analyserne, at maksimalt 15 pct. point af stigningerne i boligpriserne kan tilskrives nominalprincippet. Tages udgangspunkt i dette bidrag, reduceres

den sparede ejendomsværdiskat til knap 3 pct. for personer i 10. indkomstdecil og til omtrent 0,4 pct. for personer i 5. indkomstdecil.

Figur D *Gevinsten for boligejere i sparet ejendomsværdiskat af skattestoppet, 2009*



Anm.: Fordelt på indkomstdeciler.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Nuværende ejendomsværdiskat er langt under det neutrale niveau

Beskatningen af boligafkastet bør sidestilles med beskatning af kapitalindkomst af finansiell formue. Dette er ikke tilfældet i dag, jf. bl.a. *Dansk Økonomi, forår 2008* og *Dansk Økonomi, efterår 2008*. Skattesatsen for rentefradrag vil med skattereformen i 2009 gradvist blive nedsat til ca. 25 pct. Under antagelse af et årligt nominelt afkast på 4,75 pct. svarer dette til, at en neutral beskatning vil medføre en effektiv beskatning af boligen på 1,2 pct. af ejendommens værdi. Dette skal holdes op mod en aktuell effektiv ejendomsværdibeskatning i omegnen af ½ pct.¹

1) I 2006 var den effektive ejendomsværdiskat knap ½ pct., jf. *Dansk Økonomi, efterår 2008*. Da boligpriserne i dag er tæt på samme niveau som i 2006, ligger den aktuelle effektive ejendomsværdiskat også i samme leje som dengang.

**Genopret
ejendomsværdi-
beskatningen –
kompenser med
midlertidigt
skatnedslag**

Som gennemgået i afsnit I.10 foreslås en genindførelse af ejendomsværdibeskatningens afhængighed af boligprisen med en sats på 1 pct., men samtidig med et nominelt fastsat skatnedslag, der modsvarer skatteforskellen mellem den aktuelle ejendomsværdiskat og 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi. Skatnedslaget fastholdes i en periode, hvorefter det aftrappes over en årrække. Forslaget betyder en genindførelse af boligskattens stabiliserende effekt på boligpriserne. Dette vil også stabilisere afkastet af boligformuen og dermed lejeværdiens effekt på indkomstfordelingen. En sådan reform vil både kunne bidrage til en væsentlig forbedring af de offentlige finanser på længere sigt og til at reducere uligheden i samfundet.

**Kortsigtede
ændringer i
ligheden bør ikke
give anledning til
ændringer af den
økonomiske politik**

Hvis den økonomiske politik har som et af sine primære formål at skabe en øget lighed i fordelingen af disponible indkomster, bør implikationen heraf fastlægges med varmsomhed. Som allerede nævnt påvirkes fordelingen af disponible indkomster af konjunktursituationen, således at uligheden vokser under et økonomisk opsving. Disse stigninger i uligheden vil således tendere mod at blive neutraliseret af efterfølgende makroøkonomiske tilbageslag. Et givet mål for ligheden bør således baseres på en neutral konjunktursituation. Konsekvensen er, at ændringer i uligheden over en kort tidshorizont ikke er særligt sigende og derfor ikke bør give anledning til ændringer i den førte politik. Tilsvarende skal man være opmærksom på, at tilstedeværelsen af frivillige sociale ordninger som efterløn og orlov i sig selv ofte vil tendere mod at forøge den målte ulighed, selvom ordningerne entydigt giver bedre muligheder for valg af forbrug og fritid.

**Efterløn og orlov
tenderer mod at
øge den målte
ulighed****Uligheds-
betragtninger
afhænger af
tidshorizonten**

Dertil kommer, at ulighed i indkomstfordelingen i et enkelt år kan være større end uligheden over en længere periode. Det kan skyldes, at personer, der er under uddannelse eller er ramt af arbejdsløshed eller andre midlertidige perioder med lav indkomst, ofte viser sig at have højere indkomst i efterfølgende år. Ligeledes kan personer ansat med bonusordninger og selvstændige opleve år, der er særligt gode eller dårlige i forhold til andre. Det er mindre problematisk for en person at have en lav indkomst på et givet tidspunkt, hvis man tidligere har haft en høj indkomst eller kan forven-

te at stige i indkomst siden hen. Derfor bør en betragtning af indkomstfordelingen suppleres med analyser, der på forskellig vis inddrager dynamikken i indkomstfordelingen. Dette er i kapitlet gjort ved dels at analysere forskellige mål for indkomstmobiliteten, dels ved at beregne livsindkomster opgjort for en række forskellige beskæftigelseskategorier.

Danmark er et lige land – også når der korrigeres for mobiliteten i indkomsterne

En mulighed er at basere vurderingen af uligheden på fordelingen af gennemsnitlige indkomster over en 3- eller 7-årig periode og korrigerer for indkomstmobiliteten. Forskellen mellem niveauet for den danske og udenlandske indkomstmobilitet er relativt lille. Dermed fremstår Danmark også som et land med en høj grad af lighed, når der korrigeres for forskelle i mobilitet. Siden starten af 1980'erne har den danske indkomstmobilitet været ganske stabil. Selvom der kan spores en vis tendens til stigning i mobiliteten over perioden, er konklusionen, at den langsigtede ulighed har udviklet sig stort set parallelt med uligheden i de årlige lønindkomster.

Svag sammenhæng mellem forældres og børns indkomst ...

Et vigtigt spørgsmål er, om børn i høj grad "arver" deres forældres placering i indkomstfordelingen. Dette er vurderet ved at undersøge graden af samvariation mellem forældres og børns placering i indkomstfordelingen. En sådan vurdering er foretaget med udgangspunkt i arbejdsindkomster for årene 2002-08 for personer, der er født mellem 1962 og 1968, og deres forældres indkomst i perioden 1980-86. Graden af indkomstmobilitet er høj blandt børn af forældre, der i 1980-86 befandt sig i de midterste indkomstdeciler. Det kommer til udtryk ved, at der ikke er nogen nær sammenhæng mellem forældrenes og deres børns placering i indkomstfordelingen. Dette gælder for både piger og drenge. Derimod lader det til, at mobiliteten blandt børn af forældre i såvel den nederste som øverste indkomstdecil er mere begrænset. Det gælder især for drenge, hvis fædre befandt sig i den øverste decil, idet op mod $\frac{1}{3}$ af disse sønner ligeledes havner i den øverste decil, og op mod halvdelen havner i en af de to øverste deciler.

... dog stærkere sammenhæng i toppen og bunden af indkomstskalaen

Indkomstprofiler over livet varierer kraftigt på tværs af uddannelse og beskæftigelse

En tredje måde at inkludere den dynamiske dimension i indkomstfordelingen på opnås ved at betragte livsindkomster, hvor forventede indkomster over en arbejds-markedskarriere sammenlignes. Her kan der tages højde for forskellene i indkomster over livet, idet personer med en lang videregående uddannelse typisk starter med en lav indkomst bestående af SU og en mindre erhvervsindkomst, mens ufaglærte umiddelbart træder ind på arbejdsmarkedet og tjener en egentlig løn. Først når personerne bliver ca. 25-30 år, overhaler de langvarigt uddannede de ufaglærte målt på årsløn. Til gengæld har de i gennemsnit en højere indkomst fra slutningen af 20'erne, og indtil de forlader arbejdsmarkedet. Analysen søger ikke at adskille effekten af uddannelse fra effekten af eventuelle forskelle i evner og arbejdsomfang, og dermed angiver livsindkomsterne ikke det forventede afkast af at tage en given uddannelse. Set over et livsforløb er der dog en klar tendens til, at personer med en lang videregående uddannelse opnår en højere indkomst end personer med en kort eller ingen uddannelse.

Stabilitet i de relative livsindkomster

Der er en bemærkelsesværdig stabilitet i de relative livsindkomster på tværs af uddannelses- og beskæftigelses-kategorier. Således har en gennemsnitlig ufaglært en livsindkomst, der svarer til omkring $\frac{3}{4}$ af en smeds, mens en gennemsnitlig person med en lang videregående uddannelse har en livsindkomst, som er knap $\frac{1}{4}$ højere end en smed gennem perioden fra 1995 til 2009.

Betydelig kønsforskel i livsindkomst – som dog reduceres som følge af længere levetid for kvinder

En anden konklusion i afsnittet vedrører den forventede livsindkomst for kvinder og mænd. For en given beskæftigelseskategori er der som hovedregel en betydeligt højere livsindkomst for mænd end for kvinder. Som følge af at kvinder i gennemsnit kan forvente at leve længere end mænd, vil de over et livsforløb modtage en indirekte overførsel fra mændene gennem folkepensionssystemet og via private og arbejdsmarkedsbaserede pensionsordninger i livrenteprodukter svarende til 2-3 pct. af mandens livsindkomst. For langt de fleste beskæftigelseskategorier er dette dog langt fra tilstrækkeligt til at udligne indkomstforskellene mellem kønnene. Ligeledes er det relevant at bemærke, at hvis præferencer for lighed mellem kvinder og mænd tager udgangspunkt i forbrugsmuligheder pr. leveår, er

omfordelingen fra mænd til kvinder en nødvendig konsekvens.

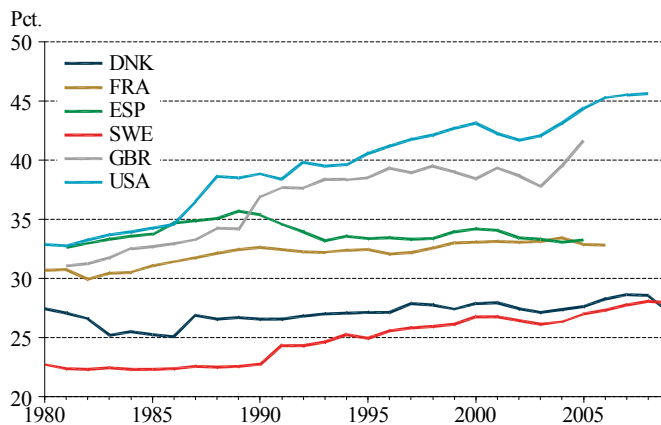
Voldsom stigning i topindkomsternes andel af den samlede indkomst i USA og Storbritannien ...

Udviklingen i indkomstandelen for personer med de højeste indkomster er særlig interessant, fordi denne gruppe i en række lande, og i særdeleshed USA og Storbritannien, har opnået hovedparten af landets samlede stigning i realindkomsten siden begyndelsen af 1980'erne. I USA er koncentrationen sket gradvist siden 1980, og i dag modtager de 10 pct. af personerne, der har de højeste indkomster, næsten halvdelen af den samlede indkomst i USA.

... men ikke i Danmark

Dette er slet ikke tilfældet i Danmark, hvor indkomstandelen for personer med de 10 pct. højeste indkomster har ligget på et bemærkelsesværdigt stabilt niveau omkring 27 pct. af den samlede indkomst i de seneste tre årtier, jf. figur E. Sverige og Danmark er karakteriseret ved, at de 10 pct. højeste indkomster har en lavere andel af den samlede indkomst i landet end i de øvrige lande, der sammenlignes med. I de kontinentale vesteuropæiske lande er den tilsvarende andel højere end i Danmark, men væsentligt lavere end i USA og Storbritannien.

Figur E Indkomstandelen i den øverste indkomstdecil



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og Facundo, Atkinson, Piketty og Saez, The World Top Incomes Database.

Usikkert om yderligere beskatning af de højeste indkomster er indtægtsgivende

Det fremføres undertiden i samfundsdebatten, at beskatningen af de højeste arbejdsindkomster i samfundet burde øges. Analyser i kapitlet viser, at en forøget beskatning af gruppen af personer med de 10 pct. højeste arbejdsindkomster – dvs. personer med arbejdsindkomster fra omkring 480.000 kr. efter pensionsindbetaling og arbejdsmarkedsbidrag (ca. 520.000 kr. inkl. arbejdsmarkedsbidrag) – ligefrem risikerer at reducere de samlede skatteindtægter. Tilsvarende resultater opnås, hvis der i stedet ses på de 5 pct. højeste indkomster (fra ca. 580.000 kr. og 632.000 kr. ekskl. henholdsvis inklusive arbejdsmarkedsbidrag) eller de 1 pct. højeste indkomster (fra ca. 933.000 kr. henholdsvis 1.015.000 kr.). Dette bemærkelsesværdige resultat skyldes dels, at spredningen imellem topindkomsterne indbyrdes er begrænset, og dels at den effektive marginalskat på de højeste arbejdsindkomster allerede er høj. Derfor er skattebasen og dermed den mekaniske provenugevinst ved en skattestigning ganske begrænset, mens den adfærdsreaktion, der fører til et fald i indkomstmassen blandt de, der berøres af skattestigningen, vil blive forholdsvis stor. Der er derfor en betydelig risiko for, at den mekaniske provenugevinst ved en skattestigning vil blive opvejet af et adfærdsmæssigt provenutab, og der er således ringe udsigt til en samlet provenugevinst ved en skattestigning.

Eksisterende skattesatser for højtlønnede er tæt på at give størst muligt provenu ...

Analyserne i kapitlet peger på, at det centrale skøn for den effektive skattesats, der giver det største provenu fra de højeste arbejdsindkomster, ligger tæt på 60 pct., uanset om der ses på de 10 pct., 5 pct. eller 1 pct. højeste indkomster. Dette skal ses i forhold til, at den effektive skattesats i dag ligger i nærheden af 66 pct. Baseret på kapitlets centrale estimation af adfærdsresponsen er konklusionen således, at det eksisterende skatte- og afgiftssystem indebærer en effektiv skattesats, som ligger tæt på den skattesats, der giver det største provenu til det offentlige.

... men der er usikkerhed på dette skøn

Det centrale skøn for den effektive skattesats, som giver det højeste provenu, er baseret på en estimeret værdi af elasticiteten af skattepligtig arbejdsindkomst på 0,2. Imidlertid er resultatet meget følsomt over for ændringer i adfærdsresponsen. Derfor er der – som en illustration af usikkerheden – lavet beregninger baseret på en elasticitet på henholdsvis

0,1 og 0,3. Inddrages denne usikkerhed, er konklusionen, at den provenumaksimerende effektive skattesats befinder sig i intervallet mellem 50 pct. og 75 pct.

6 pct. højere skattesats risikerer at give tab på godt ½ mia. kr.

Som et konkret eksempel er der regnet på en forøgelse af marginals-katten med 6 pct.point for de 10 pct. højeste arbejdsindkomster. Resultatet er, at dette fører til et provenutab på godt ½ mia. kr. Regneeksemplerne baseret på elasticiteter på 0,3 og 0,1 giver henholdsvis et provenutab på godt 2 mia. kr. og en provenugevinst på godt 1 mia. kr.

Hvis skatteprovenuet skal øges, skal der tænkes i andre skatteinstrumenter

Samlet set er der ganske begrænsede muligheder for at opnå et ekstra skatteprovenu ved ændringer i beskatningen for de højeste arbejdsindkomster. Hvis målsætningen er at øge skatteprovenuet og samtidig gøre indkomstfordelingen mere lige, skal der derfor tænkes i andre skatteinstrumenter. Som fremført ovenfor forekommer boligbeskatningen at være et mere nærliggende valg.