

INDHOLD

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering	33
	I.1 Indledning	33
	I.2 International baggrund	45
	I.3 Finansielle forhold	70
	I.4 Indenlandsk efterspørgsel	93
	I.5 Udenrigshandel og betalingsbalance	101
	I.6 Produktion og beskæftigelse	107
	I.7 Løn og priser	116
	I.8 Offentlige finanser	119
	I.9 Aktuel økonomisk politik	132
	Bilagstabeller	139
Kapitel II	Efterløn og pensionsalder	149
	II.1 Indledning	149
	II.2 Offentlige pensions- og tilbagetrækningssystemer	152
	II.3 Pensionsalderen i de offentlige pensionssystemer	162
	II.4 Karakteristik af efterlønsmodtagerne frem til i dag	171
	II.5 Efterlønsmodtagernes helbredstilstand	180
	II.6 Efterlønsmodtagerne fremover	188
	II.7 Ændret pensionsalder	207
	II.8 Sammenfatning	221
	Litteratur	228
Kapitel III	Finanspolitikens holdbarhed og troværdighed	229
	III.1 Indledning	229
	III.2 Udviklingen på de offentlige finanser	233
	III.3 Holdbarhed og troværdighed	258
	III.4 Hvordan kan den offentlige saldo forbedres?	277
	III.5 Sammenfatning og anbefalinger	294
	Litteratur	303

Kapitel IV	Skattesystemets indretning og administration	305
	IV.1 Indledning	305
	IV.2 En formel ramme for skattesnyd	308
	IV.3 Skattesnyd og indretningen af skattesystemet	315
	IV.4 Skats håndhævelse og administration	327
	IV.5 Konklusion og politikanbefalinger	341
	Litteratur	346
Kapitel V	Sort arbejde	349
	V.1 Indledning	349
	V.2 Samfundsøkonomiske omkostninger af sort arbejde	355
	V.3 Hvem udfører og efterspørger sort arbejde	360
	V.4 Gevinstens fordeling på køber og sælger	368
	V.5 Direkte instrumenter over for sort arbejde	383
	V.6 Beskatning og sort arbejde	393
	V.7 Effekter af hjemmeserviceordningen	401
	V.8 Makroøkonomiske effekter af selektive skattelettelser	417
	V.9 Konklusion og politikanbefalinger	435
	Litteratur	442
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer	445
	English Summary	495

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Efterløn, holdbarhed og troværdighed, kapitel II og III
- Skattesystemets indretning og administration, kapitel IV
- Sort arbejde, kapitel V

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Udsigt til pæn, men ikke prangende vækst i Danmark

I år skønnes væksten at blive på godt 1½ pct., mens væksten i de kommende to år ventes at blive omkring 2 pct. Dermed vurderes væksten at være tilstrækkelig til, at det fald i den samlede beskæftigelse, der er sket gennem de seneste par år, gradvis vendes til en svag fremgang. Væksten på 1½-2 pct. skønnes at være omkring ½ pct. højere end den underliggende vækst. Selvom den konjunkturalisering, der allerede er begyndt, således ventes at fortsætte, skønnes det, at der vil gå adskillige år, før produktion og efterspørgsel igen er oppe på normalt niveau.

Væksten endnu ikke bredt funderet

Trods en vækst i 2010 på over 2 pct. og en forventet vækst på over 1½ i 2011 er opsvinget endnu ikke bredt funderet. I både 2010 og 2011 står et omsving i lagerinvesteringerne således for næsten halvdelen af væksten. Det private forbrug eksklusive bilkøb er kun steget svagt igennem 2010 og ligger fortsat lidt under niveauet før krisen, mens de faste bruttoinvesteringer er endnu hårdere ramt med et investeringsomfang, der kun er omkring tre fjerdedele af niveauet før krisen.

Udsigt til forsigtig stigning i forbruget trods svag indkomstudvikling

I 2011 og 2012 ventes det private forbrug at vokse med knap 2 pct., til trods for at den disponible indkomst kun forventes at vokse svagt. Den svage indkomstudvikling er især et resultat af relativt lave lønstigninger kombineret med relativt høj inflation. Når forbruget alligevel ventes at stige, er det udtryk for en forventet, gradvis genopretning af forbrugskvoten oven på det kraftige fald under krisen.

Resumeeet er færdigredigeret den 18. maj 2011.

Lavt investeringsniveau, men udsigt til vækst

Erhvervslivets investeringer faldt voldsomt under krisen, og investeringsomfanget er endnu ikke begyndt at stige for alvor. Investeringerne ventes kun at stige svagt i 2011, mens der som led i en normalisering af investeringskvoten forventes højere vækstrater i de kommende år.

Fortsat svagt boligmarked

Situationen på boligmarkedet er fortsat svag. Boligpriserne har svinget lidt op og ned det seneste år, mens liggetider og udbuddet af boliger til salg har udvist en svagt stigende tendens. Med udsigt til en svag indkomstudvikling og stigende renter er der ikke grund til at forvente nævneværdig fremgang på boligmarkedet foreløbig. Det forventes dog, at boliginvesteringerne stiger svagt fra det lave udgangspunkt, mens de reale boligpriser forventes at falde svagt eller forblive stort set uændrede de kommende år. Dette skal blandt andet ses på baggrund af, at det vurderes, at de aktuelle boligpriser stadig ligger noget over det langsigtede trendniveau.

Usikkerhed om international økonomi ...

Udsigterne for den globale økonomi er ligesom de danske vækstudsigter forbundet med betydelig usikkerhed. Høje og stigende råvarepriser samt en penge- og finanspolitik, der strammes hurtigere end konjunktursituationen umiddelbart tilsiger, risikerer at hæmme opsvinget. Samtidig er usunde offentlige finanser en selvstændig kilde til bekymring ikke bare i Grækenland, Portugal og Irland, men også i en række andre europæiske lande samt i USA og Japan. Bekymringen vedrører først og fremmest situationen i de berørte lande, men konsekvenserne kan via de finansielle markeder og forventningsdannelsen hurtigt sprede sig. Også krigen i Libyen og den generelle uro i Nordafrika og Mellemøsten bidrager til usikkerheden. Omvendt har væksten i både USA og en række større lande i Europa, herunder ikke mindst Tyskland, vist sig at være relativt robust. Væksten i de lande, der aftager dansk eksport, ventes på denne baggrund at holde sig på et niveau omkring $2\frac{3}{4}$ pct. de kommende år, og der er dermed udsigt til fremgang i den danske industrieksport. Selvom der ventes fremgang i eksporten, forventes importen at stige endnu mere, og udenrigshandlen vil derfor påvirke væksten i Danmark svagt negativt.

... men grundlag for forsigtig optimisme

Svagt fald i ledighed og svag reallønsudvikling

Forventningen om en vækst på 1½-2 pct. i de kommende år gør, at der er udsigt til et svagt fald i ledigheden og en lille stigning i beskæftigelsen. Beskæftigelsesudsigterne vurderes dog så svage, at der ikke er udsigt til nogen nævneværdig fremgang i lønstigningstakten. Da inflationen samtidig er relativt høj som følge af stigningen i oliepriserne, er der udsigt til et lille fald i reallønnen i 2011 og kun en meget lille reallønsstigning i 2012. Reallønnen ventes dermed at udvikle sig svagere end produktiviteten, hvilket indebærer, at lønkvoten ventes at fortsætte med at falde fra sit nuværende høje niveau.

Underskud på de offentlige finanser

Den dårlige konjunktursituation har sammen med en meget lempelig finanspolitik bidraget til, at den offentlige saldo er forværret markant. I år ventes et underskud på omkring 3 pct. af BNP. Underskuddet ventes at blive reduceret lidt de nærmest kommende år, hvilket skyldes dels den forudsatte stramning af finanspolitikken, dels den forventede gradvise normalisering af konjunkturerne. På længere sigt vil den demografiske udvikling indebære en underliggende forværring af de offentlige finanser. Udviklingen på de offentlige finanser på længere sigt er temaet i kapitel III.

Prognosens hovedtal frem til 2013 fremgår af nedenstående tabel A.

<i>Tabel A</i>	<i>Prognosens hovedtal</i>				
	2009	2010	2011	2012	2013
BNP-vækst (pct.)	-5,2	2,1	1,6	2,0	2,0
Offentlig saldo (mia. kr.)	-47	-51	-57	-51	-34
Betalingsbalance (mia. kr.)	59	96	85	69	56
Ledighed (1.000 pers.)	98	114	114	112	108
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-85	-60	-9	12	15
Stigning i lønomkostninger (pct.)	2,9	2,6	2,0	2,2	2,5
Inflation (pct.)	1,3	2,6	2,5	2,0	1,8

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

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

Aktuel økonomisk politik

Behov for genopretning af de offentlige finanser

Et væsentligt omdrejningspunkt for den aktuelle økonomisk politiske debat er nødvendigheden af en genopretning af de offentlige finanser. Fremskrivningen, der præsenteres i kapitel III, viser, at der er udsigt til underskud, så langt øjet rækker. Selvom der lægges en række relativt optimistiske antagelser, blandt andet om den fremtidige regulering af tilbagetrækningsalderen, til grund, forudses underskuddet at udgøre ca. 4 pct. af BNP omkring 2040. Samtidig forudses ØMU-gælden med stor sandsynlighed at overstige EU's grænse på 60 pct. af BNP. Kapitel III fokuserer på de langsigtede finanspolitiske udfordringer.

Opstramning i 2011 – men fortsat positiv effekt på BNP-niveauet

Den planlagte opstramning af finanspolitikken indebærer, at den strukturelle saldo samlet set forbedres med ca. 1½ pct. af BNP over årene 2011-13. Selvom opstramningen målt på ændringen i den strukturelle saldo påbegyndes i 2011, skønnes ændringen i finanspolitikken i 2011 at være neutral i relation til væksten. De betydelige lempelser under krisen gør imidlertid, at finanspolitikken for perioden 2009-11 under et vurderes at have bidraget til, at BNP-niveauet i 2011 er knap 2½ pct. højere, end det ville have været, hvis finanspolitikken havde været neutral igennem hele perioden. Selvom finanspolitikken strammes yderligere i 2012 og 2013 vurderes den samlede finanspolitik, som har været ført gennem krisen, fortsat at stimulere aktivitetsniveauet, om end i aftagende grad.

Konjunktursituation robust nok til at påbegynde opstramningen

Produktionen ligger mærkbart under det normale, og der er kun udsigt til moderat vækst de kommende år. Umiddelbart kunne dette tilsige, at man burde udskyde opstramningen af finanspolitikken. Det vurderes imidlertid, at konjunkturudsigterne er tilstrækkelig robuste til, at det er forsvarligt at påbegynde en tilbagerulning af den ekspansive finanspolitik, der har været ført siden 2009, og at det planlagte tempo herfor er passende afstemt med den forventede konjunkturudvikling. Dette skal ses i lyset af, at der fortsat udgår en niveaumæssig stimulans fra finanspolitikken ført under krisen, og at der er udsigt til stigende beskæftigelse og en vækst på omkring 2 pct. de kommende år, selv når der tages højde for den planlagte stramning af finanspolitikken.

Selvom ledigheden steg frem til slutningen af 2009, har ledighedsstigningen ikke været nær så stor som tidligere ventet. Aktuelt er antallet af ledige ikke højere, end det var i begyndelsen af 2006, og ledigheden skønnes kun at være lidt højere end det strukturelle niveau. Dermed giver situationen på arbejdsmarkedet ikke et selvstændigt argument for at lempe finanspolitikken i forhold til det planlagte.

Udgifter ude af kontrol udgjorde en del af lempelserne i 2009 og 2010

Det offentlige forbrug er de seneste år steget væsentlig mere end planlagt. Realvæksten i det offentlige forbrug i 2009 blev på over 3 pct., selvom der kun var planlagt en vækst på 1¼ pct. ved finanslovens vedtagelse. Dermed steg udgifterne til offentligt forbrug alene i 2009 med mere end 10 mia. kr. mere end planlagt. I 2010 oversteg udgifterne til offentligt forbrug det planlagte med over 5 mia. kr., til trods for at det rent faktisk lykkedes at få nedbragt det offentlige forbrug i andet halvår. Overskridelserne af det planlagte forbrug i 2009 og 2010 følger efter gentagne overskridelser de foregående mange år.

Positivt at der er foreslået flerårige udgiftsrammer

De systematiske overskridelser viser, at der er stort behov for nye mekanismer, der kan sikre, at de planlagte udgifter overholdes. På denne baggrund er det positivt, at der i forbindelse med regeringens reformforslag og de efterfølgende forhandlinger er lagt op til, at der skal indføres et nyt system med flerårige udgiftsrammer, som blandt andet anbefalet i *Dansk Økonomi, forår 2010*. Formandskabet vurderer, blandt andet med udgangspunkt i erfaringerne fra Sverige, at et sådan system vil kunne bidrage til en bedre udgiftsstyring og dermed til, at målsætningerne i de mellemfristede planer bedre kan overholdes. Det er blandt andet hensigtsmæssigt, at udgiftsstyringen i højere grad baseres på nominelle udgiftsrammer frem for mål for realvæksten. Virkningen af forslaget vil afhænge af, hvor konsekvent udgiftslofterne håndhæves. Som fremført i *Dansk Økonomi, forår 2010* er individuelle sanktionsmuligheder over for de kommuner og regioner, hvis regnskab overskrider budgettet, af særlig stor betydning.

Også dårlig styring af de offentlige investeringer

Også styringen af udgifterne til de offentlige investeringer har været for dårlig. I december 2009 blev det i Økonomisk Redegørelse fra Finansministeriet forventet, at de offentlige

	<p>investeringer ville stige med mere end 30 pct. i 2009 og 2010 tilsammen, hvilket ville indebære, at udgifterne til offentlige investeringer i 2010 ville være mere end 12 mia. kr. højere end i 2008. Til sammenligning viser de seneste tal fra nationalregnskabet, at de offentlige investeringer i de to år sammenlagt steg med mindre end 12 pct., og at udgifterne i 2010 var steget med mindre end 5 mia. kr. i forhold til 2008.</p>
Behov for tværgående investeringsplaner	<p>Formandskabet har tidligere foreslået, at der udarbejdes tværgående og flerårige investeringsplaner, der vil kunne bidrage til en bedre prioritering mellem investeringer på tværs af områder – også i de situationer, hvor der er behov for at fremrykke eller udskyde investeringer af konjunkturmæssige årsager.</p>
Rentetilpasningslån og afdragsfrihed øger boligejernes fleksibilitet	<p>Introduktionen af rentetilpasningslån og lån med afdragsfrihed har givet boligejerne større fleksibilitet i låneoptagelsen. Den lave korte rente har reduceret låneomkostningerne og øget afdragene, men samtidig tilfører den variable rente usikkerhed om de fremtidige ydelser. Afdragsfriheden har øget fleksibiliteten ved at gøre det væsentligt billigere at tilpasse tilbagebetalingsprofilen på boliglån, idet man kan undgå dyre låneomlægninger, der tidligere var nødvendige.</p>
Nye låneformer gør økonomien mere rentefølsom ...	<p>Den større udbredelse af de nye låneformer har imidlertid også gjort dansk økonomi mere rentefølsom. Den højere rentefølsomhed i relation til boligfinansieringen er under normale omstændigheder ikke et problem. Så længe den danske konjunktursituation er nogenlunde i fase med den europæiske, vil påvirkningen fra pengepolitikken via boligmarkedet virke stabiliserende på økonomien. Konkret har den nuværende lave rente på rentetilpasningslån i betydeligt omfang bidraget til at holde hånden under boligmarkedet og dermed hele økonomien.</p>
... hvilket er godt i den nuværende situation	
Men høj rentefølsomhed og fast valutakurs kan være en dårlig cocktail	<p>Imidlertid kan den forøgede rentefølsomhed være en kilde til ustabilitet, hvilket især kan være et problem i tilfælde af en valutakrise. Hvis der opstår pres på kronen, kan Nationalbanken helt uafhængigt af konjunktursituationen være tvunget til at hæve renten kraftigt og pludseligt. Et konkret eksempel var presset på kronen, der opstod i slutningen af</p>

	<p>2008, hvor Nationalbanken hævede renten på et tidspunkt, hvor alverdens centralbanker, herunder ECB, var begyndt til lempe pengepolitikken. Selvom episoden var kortvarig, faldt den sammen med en periode med omfattende refinansiering af rentetilpasningslånene, og den midlertidigt højere rente indebar dermed en højere ydelse for boligejere med rentetilpasningslån i det (eller de) følgende år.</p>
Problemstillingen er knyttet til den variable rente – ikke til afdragsfrihed isoleret set	<p>Det bør understreges, at den grundlæggende problemstilling i forhold til de nye låneformer ligger i den variable rente. Afdragsfrihed i sig selv er ikke et problem, men bidrager til at øge rentefølsomheden på lån med variabel rente. Muligheden for afdragsfrihed på f.eks. fast forrentede lån bør ikke give anledning til bekymring.</p>
Stor krise kan føre til offentligt indgreb ...	<p>Kombinationen af høj rentefølsomhed og uro på de finansielle markeder, herunder især valutakriser, indebærer en øget risiko for makroøkonomisk ustabilitet. I sidste ende kan regeringen se sig nødsaget til at gribe ind for at undgå, at boligejeres manglende evne til at betale ydelsen på bolig-gælden fører til for stor en stigning i antallet af tvangsauktioner og for store tab i den finansielle sektor. Forventningen om statslig indgriben kan i sig selv øge udbredelsen af låneformer med variabel rente. Dette skyldes, at en del af risikoen forbundet med disse lån som følge af det forventede statslige indgreb reelt løftes væk fra den enkelte låntager over til skatteyderne.</p>
... og forventning herom kan øge udbredelsen af nye låneformer	
Dansk realkredit er et sundt og robust system	<p>Det danske realkreditsystem er af mange årsager sundt og robust, selvom den store udbredelse af rentetilpasningslån har givet anledning til en forøget risiko. En del af denne risiko bliver imidlertid adresseret i forbindelse med de kommende Basel III-regler. Især vil kravet om “stabil finansiering” føre til, at de helt korte rentetilpasningslån bliver dyrere. Dette vil i sig selv reducere efterspørgslen efter denne type lån og bidrage til at fjerne noget af den ekstra risiko, der er kommet ind i systemet.</p>
Ikke oplagt, at der er behov for flere begrænsninger	<p>Det er derfor ikke oplagt, at der er behov for (yderligere) begrænsninger på de nye låneformer. Risikoen er som nævnt i praksis knyttet til situationer med valutauro, hvor ydelsen på lån med rentetilpasning eller anden form for</p>

variabel rente kan stige voldsomt. I takt med at refinansieringen af rentetilpasningslånene bliver bredt ud over året, bliver gennemslaget af en kortvarigt højere rente mindre. Fordelen ved at begrænse risikoen for makroøkonomisk ustabilitet gennem begrænsninger på udbredelsen af rentetilpasningslån og andre lån med variabel rente skal i givet fald vejes op mod ulempen i form af mindre fleksibilitet for boligejerne.

Hvis der gennemføres begrænsninger, er lavere lånegrænse en mulighed ...

... eller differentieret afgift på tinglysning ...

... eller krav om øget information om risici

Hvis det vurderes nødvendigt at indføre særlige restriktioner, bør disse rettes mod rentetilpasningslån og andre lån med variabel rente – og ikke mod muligheden for afdragsfrihed. En begrænsning kan eksempelvis ske ved at reducere lånegrænsen for tinglysning af pant for lån, der ikke har fast rente. Det vurderes derimod ikke hensigtsmæssigt at reducere den generelle lånegrænse på 80 pct. for optagelse af realkreditlån. Et andet instrument kunne være at reducere tinglysningsafgiften for lån med fast rente (eller øge afgiften for lån med variabel rente) for derigennem at give låntagere et ekstra incitament til at vælge lån med fast rente. En tredje mulighed, der kan bidrage til en mindre udbredelse af rentetilpasningslån, kunne være et krav om øget information om risikoen i forbindelse med tilbud om rentetilpasningslån, herunder risikoen for, at renten i tilfælde af valutakursuro kan blive højere end den lange rente, der gælder på tidspunktet, hvor lånet tilbydes.

Efterløn, holdbarhed og troværdighed

De finanspolitiske udfordringer er betydelige

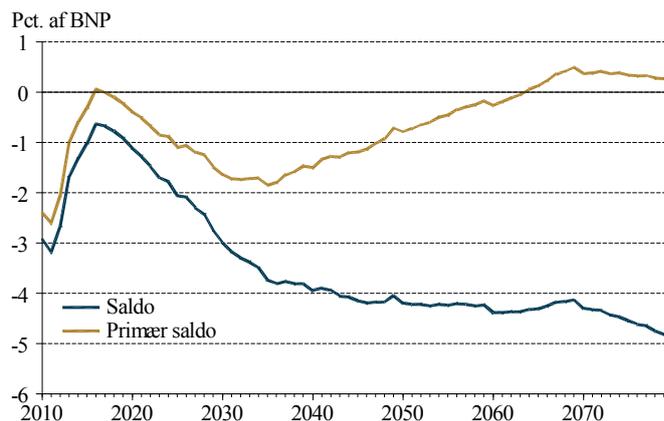
De finanspolitiske udfordringer er betydelige. Den demografiske udvikling indebærer, at der bliver stadig flere ældre, og arbejdsstyrken vil i de kommende 20-30 år blive reduceret i forhold til befolkningens samlede størrelse. Sammen med den stærkt forøgede vækst i levetiden betyder denne udvikling, at det offentlige pensionssystem kommer under finansielt pres. Samtidig mindskes statens indtægter fra udvindingen af ressourcerne i Nordsøen. Der er derfor i fravær af reformer eller andre tiltag, som øger indtægterne eller reducerer udgifterne, udsigt til underskud på de offentlige finanser, så langt øjet rækker.

Finanspolitikken er uholdbar

Behov for forbedring på mindst ½ pct. af BNP

Fremskrivningen præsenteret i kapitel III indebærer, at det offentlige underskud i fravær af reformer eller andre tiltag, der kan forbedre saldoen, reduceres fra omkring 3 pct. af BNP i 2011 til ca. 1 pct. af BNP i 2020, jf. figur A. Forbedringen frem til 2020 skyldes dels de allerede planlagte opstramninger af finanspolitikken, dels et bidrag fra normaliseringen af konjunktursituationen. Den underliggende udvikling på de offentlige finanser er imidlertid negativ, og i 2040 forventes underskuddet på de offentlige finanser at udgøre omkring 4 pct. af BNP. Fra omkring dette tidspunkt vender udviklingen i den primære saldo, dvs. den samlede saldo ekskl. renteudgifter. Det vedvarende underskud fører imidlertid til, at den offentlige nettogæld øges fra omkring 0 i 2010 til omkring 50 pct. af BNP i 2040, stigende til 100 pct. af BNP i 2070. Den stigende gæld indebærer en fortsat forværring af den samlede saldo, selvom den primære saldo forbedres på længere sigt. Samlet set er udviklingen på den offentlige saldo uholdbar. Konkret er holdbarhedsindikatoren beregnet til -0,5 pct. af BNP, svarende til at den offentlige saldo hvert år skal forbedres med ca. 9 mia. kr. i 2011-niveau for at sikre en langsigtsholdbar udvikling.

Figur A Offentlig saldo



Anm.: Fremskrivningen bygger på vedtagen politik og gældende regler. Det betyder, at regeringens reformudspil og de efterfølgende aftaler om ændringer i tilbagetrækningsalderen mv. ikke er lagt til grund for fremskrivningen.

Fremskrivningen bygger på usikre forudsætninger – hvoraf en del er optimistiske

Fremskrivningen er baseret på en række forudsætninger, der i sagens natur er meget usikre. Nogle af forudsætningerne må opfattes som relativt optimistiske. Fremskrivningen bygger eksempelvis på en forudsætning om, at sundhedsudgifterne stiger mindre, end de ville have gjort, hvis de aldersbetingede sundhedsudgifter forblev konstante (såkaldt "sund aldrig"). En anden forudsætning er, at der ikke sker en udhuling af statens indtægter fra energi- og CO₂-afgifter som følge af eksempelvis målsætningen om, at Danmark i 2050 skal være uafhængig af kul, olie og gas. En tredje forudsætning er, at den mervækst, der historisk har været i de offentlige serviceudgifter, ikke fortsætter. Det forudsættes også, at den historiske tendens til fald i arbejdstiden ophører.

Nominalprincippet forværrer holdbarheden med ca. 1¼ pct.point af BNP

Det er dog ikke alle forudsætninger, der trækker i positiv retning. En forudsætning, der indebærer en systematisk forværring af de offentlige finanser, er, at skattestoppets nominalprincip antages opretholdt i al fremtid. Nominalprincippet indebærer en u hensigtsmæssig udhuling af ikke mindst ejendomsværdiskatten. Ophæves skattestoppet, vil udviklingen på de offentlige finanser forbedres så meget, at finanspolitikken bliver mere end holdbar. Konkret viser beregninger præsenteret i kapitlet, at en ophævelse af nominalprincippet fra 2012 vil forbedre holdbarheden med 1¼ pct.point. Hermed ændres holdbarheden fra -½ pct. af BNP i grundforløbet til +¾ pct. af BNP, svarende til en permanent forbedring af den offentlige saldo på omkring 25 mia. kr. i 2011-niveau.

Velfærdsaftalen er et godt udgangspunkt

Fremskrivningen lægger velfærdsaftalen fra 2006 til grund for antagelserne om tilbagetrækningsalderen. Aftalens regulering af pensionsaldrene i takt med stigninger i levetiden er et helt afgørende element i sikringen af finansieringen af det danske offentlige pensionssystem i fremtiden. Set i et internationalt perspektiv er velfærdsaftalen et udtryk for, at Danmark på et relativt tidligt tidspunkt har taget initiativ til at imødegå disse fremtidige udfordringer ved både at fastlægge et langsigtet mål for den forventede pensionsperiode og en mekanisme til at sikre, at målet opfyldes.

Stigning i pensionsalderen i fremtiden

Velfærdsaftalen består af to hovedelementer i relation til tilbagetrækningsalderen. For det første er der aftalt en stigning i efterløns- og folkepensionsalderen på to år, som for efterlønsalderens vedkommende gennemføres gradvis i perioden 2019-22, mens den tilsvarende ændring i folkepensionsalderen gennemføres 5 år senere, sådan at der bevares 5 års efterløn for alle generationer. For det andet har velfærdsaftalen en reguleringsmekanisme, der indekserer tilbagetrækningsalderen efter væksten i levetiden for en 60-årig. Mekanismen sigter efter, at fremtidige generationer vil få en forventet pensionsperiode, der svarer til den, der gjaldt for den generation, der gik på pension i 1995.

Tilpasningen til det langsigtede mål er velfærdsaftalens akilleshæl

Velfærdsaftalen har imidlertid afgørende svagheder i forhold til tilpasningen mod det langsigtede mål. Pensionsalderen er i en periode frem til nu blevet fastholdt, selvom levetiden er steget. Stigningen i levetiden betyder, at den forventede efterløns- og pensionsperiode nu er 2,7 år længere end i 1995. Velfærdsaftalen indebærer også, at efterløns- og folkepensionsalderen fastholdes frem mod 2018, selvom den forventede periode på efterløn og folkepension på dette tidspunkt formentlig vil være forøget med mere end 3 år i forhold til 1995. Efterfølgende er intentionen i velfærdsaftalen, at pensionsalderen justeres opad hurtigere, end de ældres levetid stiger. Herved forkortes den forventede efterløns- og pensionsperiode gradvis frem mod midten af 2040'erne, hvor den forventede pensionsperiode vil være nået ned på et niveau svarende den, der var i 1995. Denne forsinkede tilpasning indebærer, at nuværende generationer stilles bedre end både fremtidige og fortidige generationer.

Manglende troværdighed: Fremtidige folketingsflertal skal gennemføre stigningerne i pensionsalderen

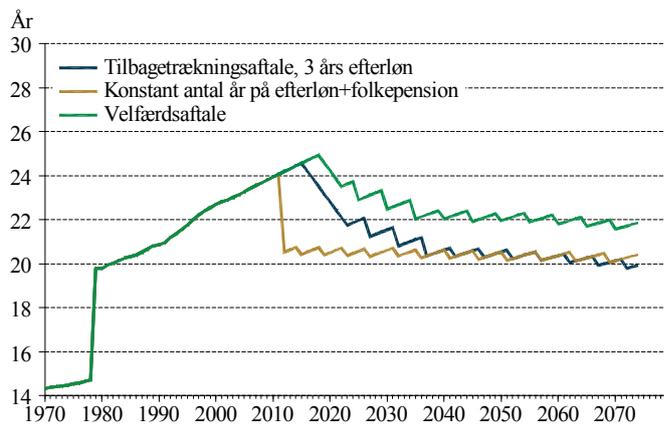
Forudsætningen om, at fremtidige politikere forventes at gennemføre mere markante reduktioner i den forventede pensionsperiode end nuværende politikere har gennemført for nuværende generationer, udgør et troværdighedsproblem. Problemet forstærkes af, at hovedparten af tilpasningen forudsættes at ske gennem en fremtidig indeksering, som skal bekræftes af fremtidige folketingsflertal, selvom en væsentlig del af tilpasningen reelt vedrører stigninger i levetiden, der allerede har fundet sted. Fremtidige politikere skal således ikke alene gennemføre ændringer, som de nuværende beslutningstagere har afstået fra, men det forud-

sættes tillige, at de gennemfører reguleringer, der kompenserer for de ændringer, som de nuværende politikere ikke har gennemført.

Udvikling i antal år på efterløn og pension

For at sætte velfærdsaftalens tilpasning af tilbagetrækningsalderen i perspektiv kan figur B betragtes. Figuren viser det forventede antal år på efterløn og folkepension siden 1970. Indførelsen af efterlønnen i 1979 hævede den forventede tilbagetrækningsperiode fra knap 15 til næsten 20 år. Siden er det forventede antal år steget i takt med den stigende levetid, sådan at den forventede periode på tilbagetrækning i dag er ca. 24 år. Velfærdsaftalen indebærer, at det forventede antal år på efterløn og pension fortsætter med at stige til 2018, hvorefter indekseringen gradvis reducerer antallet af år på pension til omkring 22 på lang sigt, jf. den grønne kurve. Med det nyligt indgåede forlig, der indebærer en reduktion i efterlønsalderen til tre år og en fremrykning af velfærdsaftalens forhøjelse af pensionsalderen, reduceres det forventede antal år på efterløn og pension til ca. 20, jf. den blå kurve. Endelig er der i figuren vist en kurve, hvor antal år på efterløn og folkepension holdes konstant på et niveau, der sikrer finanspolitisk holdbarhed.

Figur B Forventet antal år på efterløn og folkepension



Anm.: Figuren viser det forventede antal år på efterløn og pension vurderet ud fra den tidligste offentlige pensionsalder baseret på den såkaldte årgangsmetode, jf. boks II.1.

20½ år på forventet pension til alle generationer sikrer holdbarhed**Indebærer en efterlønsalder på 64 år i dag**

Baseret på forudsætningerne bag fremskrivningen i øvrigt vil en forventet pensionsperiode på 20½ år (vurderet efter årgangsmetoden, som er beskrevet nærmere i boks II.1) for alle fremtidige generationer være forenelig med en holdbar finanspolitik. Med den nuværende efterlønsalder på 60 år er den forventede tid på efterløn og pension omkring 24½ år. Hvis finanspolitisk holdbarhed med de givne forudsætninger i øvrigt skal opnås ved et konstant forventet antal år på offentligt finansieret tilbagetrækning, kræver det med andre ord, at efterlønsalderen fra 2012 skulle være 64. Forskellen på 4 år mellem den holdbare tilbagetrækningsalder og velfærdsaftalens sigtepunkt reduceres til omkring 1½ år på lang sigt, jf. figur B. At forskellen reduceres skyldes, at tilbagetrækningsalderen ifølge velfærdsaftalen i en periode stiger hurtigere end stigningen i levetiden. Beregningen bag figur B illustrerer for det første, at den udvikling i pensionsalderen, der følger af velfærdsaftalen, ikke er tilstrækkelig til at sikre den finanspolitiske holdbarhed, og for det andet, at velfærdsaftalen indebærer, at de generationer, som er pensionister på nuværende tidspunkt og bliver det i de kommende år, har en markant længere forventet pensionsperiode end den, der er forenelig med en fair generationsfordeling – fair i den forstand at alle generationer tilbydes samme forventede pensionsperiode, samtidig med at finanspolitikken med de givne forudsætninger i øvrigt er holdbar.

Gælden vokser selv i et holdbart forløb

Den præsenterede grundfremskrivning, der baseres på velfærdsaftalens tilbagetrækningsregler, er som nævnt uholdbar. Dette betyder, at den offentlige gæld vil blive ved med at stige. I kapitel III vises en hypotetisk beregning, hvor det beregningsteknisk antages, at den primære saldo fra og med 2012 permanent forbedres så meget, at der netop opnås holdbarhed. Da holdbarhedsproblemet i udgangspunktet udgør ½ pct. af BNP, skal den primære saldo netop forbedres med ½ pct. for at sikre holdbarhed. Holdbarhed indebærer blandt andet, at den offentlige gæld ikke bliver ved med at vokse på lang sigt. Kravet om holdbarhed siger imidlertid ikke noget om, på hvilket niveau den offentlige gæld stabiliseres. I det hypotetisk holdbare forløb stabiliseres ØMU-gælden på lang sigt på et niveau omkring 95 pct. af BNP.

Stigning i gælden stiller spørgsmålstejn ved troværdigheden

En stigning i gælden til 95 pct. af BNP er problematisk og stiller spørgsmålstejn ved finanspolitikens troværdighed – selvom den teknisk set er holdbar. For det første bygger fremskrivningen, som nævnt, på den usikre antagelse, at tilbagetrækningsmulighederne for fremtidens generationers forringes i forhold til de nuværende generationer. Hvis denne forringelse ikke gennemføres af fremtidens beslutningstagere, vil de offentlige finanser forringes, og gælden vil vokse endnu mere. Et sådant forløb vil være uholdbart. For det andet kan det selv med de givne forudsætninger være problematisk, at gælden vokser så meget. En dårlig saldoudvikling og dermed udsigt til stigninger i gælden kan føre til, at aktørerne på de finansielle markeder begynder at stille spørgsmålstejn ved den danske stats evne eller vilje til at servicere gælden, hvilket før eller siden vil føre til højere renter. Det er vanskeligt at fastlægge en kritisk grænse for gældens størrelse, men empiriske analyser refereret i kapitel III antyder, at der kan være en tærskelværdi for bruttogælden på måske 65-100 pct. af BNP.

Troværdighed stiller større krav end holdbarhed

Troværdighed i forhold til de finansielle markeder er i Danmarks nuværende situation et stærkere krav end holdbarhed. Troværdighed kan tolkes som et krav om, at finanspolitikens holdbarhed ikke kun må baseres på overskud, der ligger langt ude i fremtiden, især ikke hvis overskuddene afhænger af tiltag, der ikke er besluttet endeligt endnu, og som, hvis de gennemføres, stiller fremtidens generationer ringere end nutidens.

Grænse for gæld kan bidrage til troværdighed

En måde at operationalisere begrebet "troværdighed" på er derfor at kræve, at den offentlige gæld ikke overstiger en given tærskelværdi (eller at underskuddet ikke må overstige en vis størrelse). I kapitlet vises en beregning, hvor det lægges til grund, at nettogælden ikke må overstige 30 pct. af BNP, svarende til en ØMU-gæld omkring 60 pct. Denne overgrænse kan synes arbitrær, men den er valgt, så der kun vurderes at være en lille sandsynlighed for, at gælden, f.eks. som følge et større økonomisk tilbageslag, stiger så meget, at gældskvoten kommer i karambolage med ovennævnte tærskelværdi på 65-100 pct. af BNP. Beregningen viser, at en sådan begrænsning på gældens størrelse kan opfyldes med en forbedring af den offentlige saldo fra og med 2012

på 1 pct. af BNP. Kravet om en troværdig finanspolitik er med denne fortolkning altså dobbelt så stort som holdbarhedskravet, der "kun" stiller krav om en forbedring på ½ pct. af BNP. I forløbet, hvor ØMU-gælden ikke overstiger 60 pct. af BNP, forbedres den offentlige saldo så meget, at underskuddet ikke kommer over 2 pct. af BNP. Forløbet indebærer endvidere, at de offentlige finanser netop er i balance i 2020. Dette er dog relativt tilfældigt, idet saldoen i et givet år i et sådant kravforløb afhænger af en lang række forhold, herunder både antagelser før og efter 2020. Det skal også understreges, at den valgte grænse for gælden er forsigtigt valgt. Samlet set illustrerer beregningen ikke desto mindre, at troværdighed af de offentlige finanser synes at være et strammere krav end holdbarhed.

Ændret beskatning af pensioner kan principielt forbedre profilen for den offentlige saldo ...

Der er mange muligheder for at forbedre profilen for den offentlige saldo. Afhængig af de konkrete tiltag vil en ændring af profilen for den offentlige saldo have realøkonomiske konsekvenser. Principielt er der også mulighed for at påvirke den tidsmæssige placering af de offentlige indtægter (og udgifter) på en sådan måde, at der ikke nødvendigvis opstår realøkonomiske konsekvenser. En sådan mulighed er at ændre på reglerne for pensionsbeskatningen. De nuværende regler giver fradrag på indbetalingstidspunktet og beskatter pensionsudbetalinger på udbetalingstidspunktet. Hvis man ændrer skattereglerne, så fradragsretten for fremtidige pensionsindbetalinger fjernes (og udbetalingerne gøres skattefrie), vil den offentlige saldo blive markant forbedret i de kommende 30-40 år, mens der vil opstå en tilsvarende forværring af den primære saldo på længere sigt. Forbedringen de første år vil isoleret set bidrage til, at der kan opbygges en betydelig offentlig formue, som vil kunne modvirke tendensen til, at den samlede offentlige gæld vokser. En omlægning af pensionssystemet kan i den forstand gøre det implicitte aktiv, der ligger i den udskudte skat af pensioner, til et eksplicit aktiv, og dermed forbedre den offentlige sektors formuestilling. I princippet vil dette ikke påvirke den finanspolitiske holdbarhed.

... og forhindre en "utroværdig" opbygning af gæld

Men en omlægning af pensionsbeskatningen risikerer at friste over evne

En omlægning af pensionsbeskatningen er imidlertid ikke uproblematisk. En helt afgørende betingelse for, at en omlægning af pensionsbeskatningen ikke påvirker holdbarheden, er således, at de meget større skatteindtægter på kort og mellemlang sigt ikke fører til øgede offentlige udgifter eller skattelettelser. I det omfang beslutningstagerne fristes til at bruge en del af de øgede skatteindtægter, bliver resultatet af omlægningen en forværret holdbarhed. Det vurderes derfor, at de nuværende pensionsbeskatningsregler er mere hensigtsmæssige. Dette skal også ses i sammenhæng med, at de nuværende regler for pensionsbeskatning betyder, at skattebetalingerne kommer på det tidspunkt, hvor det offentlige har et relativt stort udgiftsbehov (nemlig når en stor del af befolkningen er relativt gammel). Samtidig giver fradragsmulighederne for pensionsindbetalinger mulighed for at udglatte indkomsten, hvis den årlige indkomst er meget svingende.

Omlægningen kan ikke anbefales

Elementerne til en ny 2020-plan er lagt frem

Regeringen fremlagde i april 2011 et reformudspil, der blandt andet indeholdt et forslag til en tilbagetrækningsreform. Udspillet dannede grundlag for forhandlinger, der efterfølgende mundede ud i forlig med flere af Folketingets partier. Dermed er centrale elementer til en ny 2020-plan til afløsning af 2015-planen lagt frem.

Mellemfristede planer har spillet en positiv rolle ...

Igennem de seneste mange år har der været en tradition for, at finanspolitikken er blevet tilrettelagt med udgangspunkt i mellemfristede planer. Det mellemfristede sigte har bidraget til at sikre en høj grad af fremsynethed i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. De hidtidige planer har ikke været fulgt til punkt og prikke, men de har givet en god mulighed for løbende at vurdere, om finanspolitikken er på sporet. Generelt bør sådanne planer indeholde operationelle målsætninger, så der løbende kan følges op på graden af målopfyldelse. De bør også anvise konkrete instrumenter til at opnå disse mål. Et kritikpunkt mod de tidligere planer har været, at de i forskelligt omfang har bygget på uspecificerede reformkrav.

... men der har været problemer med overholdelsen

2020-planens primære mål er balance i 2020

Et centralt mål bag regeringens udspil og de indgåede aftaler er at skabe balance på de offentlige finanser i 2020. Aftalerne, der blandt andet indeholder en reduktion af

efterlønsperioden til tre år og en fremrykning af starttidspunktet for velfærdsaftalens forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen, indebærer ifølge regeringens beregninger, at målet om balance i 2020 nås, og at finanspolitikken netop bliver holdbar. Overordnet set bekræftes dette af beregninger præsenteret i nærværende rapports kapitel II og III.

Positivt, at der er konkrete tiltag

Samlet set lever 2020-planen på mange punkter op til de kriterier, man bør stille til en mellemfristet plan, herunder ikke mindst at planen i langt højere grad end forgængerne er baseret på konkrete initiativer frem for uspecificerede reformkrav. Med aftalerne er der specificeret konkrete justeringer af efterløns- og pensionsaldrene, der hurtigere bringer disse tæt på de langsigtede sigtelinjer for tilbagetrækningsalderen, end tilfældet er i velfærdsaftalen, hvor en relativt stor del af tilpasningen er overladt til fremtidig, endnu ikke endeligt besluttet "overindeksering". Samtidig er der indgået en aftale om at indføre flerårige udgiftsrammer, hvilket kan bidrage til at sikre overholdelsen af udgiftsmålne, jf. også omtalen i kapitel I. Et væsentligt usikkerhedspunkt er imidlertid indførelsen af seniorførtidspension. Tidligere er ordninger blevet indført, hvor antallet af deltagere på ordningerne langt oversteg forventningerne ved ordningens indførelse. Dette gælder konkret efterlønnen, orlovsordningerne, overgangsydelsen og indførelsen af fleksjob.

Men beregningsforudsætningerne kan skride

Tilbagetrækningsaftalen ændrer pensionssystemet

Tilbagetrækningsaftalen, som er indgået mellem regeringspartierne, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre, indebærer betydelige ændringer i pensionssystemet. For det første reduceres efterlønsperioden fra fem til tre år, mens folkepensionsalderen efter 2027 fastholdes på samme niveau som i velfærdsaftalen. Den kortere efterlønsperiode indebærer, at der sker en forøgelse af den laveste offentlige tilbagetrækningsalder. For det andet indebærer tilbagetrækningsaftalen en fremrykning af den forøgelse af pensionsaldrene, der fremgår i velfærdsaftalen.

Aftalen sikrer næsten holdbarhed

Beregninger i kapitel III viser, at tilbagetrækningsaftalen stort set sikrer finanspolitisk holdbarhed med de givne forudsætninger i øvrigt. Konkret vurderes tilbagetrækningsalderen at reducere antallet af efterlønsmodtagere med omkring 40.000 på lang sigt, og den finanspolitiske holdbarhed forbedres med 0,4 pct. af BNP. Samtidig indebærer aftalen, at tilbagetrækningsalderen relativt hurtigt ændres, sådan at det forventede antal år på efterløn og pension tilnærmer det konstante niveau, der forventes at gælde for fremtidige generationer, jf. også den brune kurve i figur B. Dermed trækker aftalen i retning af en mere lige behandling af nuværende og fremtidige generationer. Tilpasningen sker dog stadig gradvist, og det er først omkring 2040, at den forventede, maksimale periode med offentligt støttet tilbagetrækning kan forventes at stabilisere sig omkring et niveau på 20½ år.

Og trækker i retning af mere lige behandling af generationerne

Aftalen mindsker troværdighedsproblemet

Tilbagetrækningsaftalen indebærer, at der i løbet af relativt kort tid og gennem konkrete justeringer af pensionsaldrene sker en tilpasning af den forventede efterløns- og pensionsperiode for de nuværende generationer til det niveau, der kan forventes at gælde for fremtidige generationer. Det betyder, at det troværdighedsproblem, som velfærdsaftalen lider under, bliver væsentligt reduceret. Samlet vurderes således, at tilbagetrækningsaftalen bidrager væsentligt til at opnå både finanspolitisk holdbarhed og forøget levedygtighed af det samlede pensionssystem.

Tre veje til holdbarhed og troværdighed: Besparelser, højere skatter og reformer

Finanspolitisk holdbarhed kan opnås på anden vis end via reformer af pensionssystemet. Helt grundlæggende kan finanspolitikens holdbarhed og troværdighed styrkes ved at reducere udgifterne, øge skatterne eller gennemføre reformer, der øger arbejdsudbuddet. Netop fordi reformer, der øger arbejdsudbuddet, både forbedrer de offentlige finanser gennem lavere udgifter og højere indtægter, er det attraktivt at gå så langt som muligt ad reformvejen.

Midlertidigt højere ledighed er en pris, der er svær at undgå

Afvejningen mellem de tre veje til opnåelse af holdbarhed og troværdighed er naturligvis et politisk spørgsmål. Uanset om man vælger reformvejen eller besparelser på de offentlige udgifter eller højere skatter, vil der være velfærdsmæssige konsekvenser. Desværre kan hverken reformer eller

andre tiltag, der forbedrer de offentlige finanser mærkbart, i praksis gennemføres, uden at det koster noget for nogen. Hvilke grupper i samfundet, der kommer til at bære omkostningerne ved at sikre holdbarhed (og troværdighed) i finanspolitikken, afhænger af instrumentet. En af omkostningerne ved at gennemføre tiltag, der forbedrer den offentlige saldo, er, at de typisk fører til en midlertidig stigning i arbejdsløsheden. Dette gælder for en efterlønsreform, men det gælder også for en opstramning via besparelser eller højere skatter eller for forøgelser af arbejdsudbuddet via højere arbejdstid. Omkostningerne i form af midlertidigt højere arbejdsløshed er derfor en af de omkostninger, der i praksis under alle omstændigheder må betales for at sikre en holdbar og troværdig udvikling på de offentlige finanser.

**Forslag om
efterlønsreform
styrker
troværdigheden**

En markant reform af efterlønnen, en stram udgiftsstyring og en ophævelse af skatstopets nominalprincip udgør elementer i en hensigtsmæssig reformpakke, der vil kunne gøre finanspolitikken troværdig. De aftaler, der er indgået i foråret, indeholder to af disse tre elementer. Den reform af efterlønnen, der er indgået forlig om i foråret 2011, følger i vid udstrækning anbefalingerne i *Dansk Økonomi, forår 2010*. Den indebærer et væsentligt bidrag til at gøre finanspolitikken troværdig, fordi efterløns- og pensionsaldrene relativt hurtigt tilnærmes de langsigtede niveauer, der sigtes efter, gennem konkret vedtagne og snarlige justeringer frem for gennem mere fjerne, endnu ikke besluttede indekseringer.

Skattesystemets indretning og administration

**Mange typer
skattesnyd**

Danske borgere snyder med skat på mange måder, f.eks. ved at snyde med årsopgørelserne, ved at anbringe formuer i skattely i udlandet eller ved at arbejde sort. Alene underreportering af indkomster i forbindelse med årsopgørelsen indebærer et årligt provenutab på ca. 5 mia. kr.

**Skattesnyd er
skadeligt for
samfundet**

Alle former for skattesnyd er skadeligt for samfundet: Det koster ressourcer for Skat at opdage blot en del af snydet, og det koster ressourcer for snyderne at holde snydet skjult. Desuden leder skattesnyd til en omfordeling af indkomst fra

dem, der ikke snyder, til dem, der gør det. Skattesnyd kan også lede til en mindre effektiv anvendelse af ressourcer.

Håndhævelse af skattelovgivningen kan være bekostelig

Bekæmpelse af skattesnyd er imidlertid også bekostelig. Det er derfor ikke en realistisk målsætning helt at eliminere skattesnyd, da dette ville kræve afholdelse af omkostninger, som er uforholdsmæssigt store i forhold til provenugevinsten.

Indsats over for skattesnyd

Der er forskellige instrumenter, som kan bidrage til at reducere skattesnyd: Forøget håndhævelsesindsats og dermed opdagelsessandsynlighed, forøget straf, reduktion af gevinster ved snyd, der ikke opdages, samt moralpåvirkende tiltag. Alle tiltagene har en omkostning, men kan reducere snyd i et eller andet omfang. De enkelte instrumenter bør ud fra en ren økonomisk betragtning tages i anvendelse i et omfang, så omkostningen ved en forøget anvendelse svarer til den forventede samfundsøkonomiske gevinst forbundet hermed. Det betyder, at alle instrumenter i princippet skal anvendes til at reducere forskellige typer af skattesnyd. Der kan dog være betydelige forskelle i, hvor meget det enkelte instrument skal anvendes over for den enkelte type af snyd, da instrumenternes omkostning og effekt varierer for forskellige typer af skattesnyd.

Fokus på Skats kontrol

I kapitel IV er der fokus på den del af borgernes skattesnyd, der kan opdages i forbindelse med Skats håndhævelse og kontrol. Det sker f.eks. ved Skats kontrol af årsopgørelser eller ved Skats internationale indsats over for skattelylande. I kapitel V fokuseres på sort arbejde, der er en særlig form for skattesnyd, det kan være særdeles omkostningsfuldt at afsløre.

Generelt velfungerende kontrolsystem

Der finder et betragteligt snyd sted i forbindelse med årsopgørelserne, og i gennemsnit snyder hver borger for 1.150 kr. pr. år. En analyse af myndighedernes administrative arbejde og håndhævelsesindsats peger dog overordnet på, at kontrollen tilsyneladende er hensigtsmæssigt sammensat. Der kan således ikke peges på store potentielle gevinster ved at ændre indsatsen.

Omfordelende effekter af skattesnyd og håndhævelsesindsats

Hvis en person snyder, vil det alt andet lige lede til en lavere angivet indkomst. Skattemyndighederne maksimerer derfor opdagelsessandsynligheden ved at undersøge årsopgørelser med relativt lav selvangivet indkomst forholdsvis meget. Derved kan skattesystemet gøres mindre progressivt end tiltænkt, og der opstår såkaldt regressiv skævhed. Analyser tyder dog på, at der med den nuværende indretning af skatte- og kontrolsystemet med en høj grad af tredjepartsindberetning ikke er regressiv skævhed i Danmark.

Skatts flag-system optimerer håndhævelsesindsatsen

Skattemyndighederne kan ikke undersøge alle årsopgørelser og skal derfor udvælge dem, der kan forventes at have de største afvigelser. Skat anvender som led i håndhævelsesindsatsen en computerbaseret gennemgang af samtlige årsopgørelser, som udstyres med et flag, hvis indberetningerne eller personens egne ændringer virker mistænkelige. Et flag forøger sandsynligheden for, at en årsopgørelse kontrolleres manuelt. Vore analyser tyder på, at dette system er godt til at målrette håndhævelsesindsatsen, og at provenugevinsten ved kontrol af årsopgørelser med flag overstiger kontrolomkostningen. Tilsvarende gælder ikke for en gennemsnitlig årsopgørelse uden flag. Det vil sige, at det næppe vil være hensigtsmæssigt at forøge håndhævelsesindsatsen over for årsopgørelser uden flag. Yderligere analyser i kapitlet peger på, at det ikke er muligt at forbedre flagsystemet nævneværdigt ved at inddrage socioøkonomiske faktorer såsom køn, alder, uddannelse osv.

Tredjepartsindberetning mod skattesnyd

Analyser viser, at tredjepartsindberetninger er et meget effektivt instrument til at undgå uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelserne.¹ Indkomsttyper med en høj grad af selvrappede indkomster viser en høj forekomst af skatteunddragelse, mens det modsatte er tilfældet for indkomsttyper med udstrakt brug af tredjepartsindberetning, jf. tabel B. En regression af forekomsten af skatteunddragelse på sociale, økonomiske og skattetekniske faktorer viser ligeledes en høj forklaringskraft af faktorer, der beskriver

1) Der er tale om tredjepartsindberetning, når Skat får indkomstoplysninger fra andre end den pågældende borger, f.eks. banker eller arbejdsgivere.

graden af tredjepartsrapportering, og kun meget beskedne effekter af socio-økonomiske faktorer.

Tabel B Tredjepartsindberetning og skattesnyd på indkomsttyper

	Andel af befolkningen	Andel indberettet af tredjepart ^{a)}	Skattesnyd ^{b)}
	----- Pct. -----		
Positive indkomster	98	90	5
Negative indkomster	79	75	6
Personlige indkomster ^{c)}	95	99	2
Fradrag	60	63	4
Aktieindkomst	22	64	4
Selvst. erhv.indkomst	8	10	40
I alt ^{d)}	98	93	9

a) Jf. tekst for definition af tredjepartsindberetning. Andelen er beregnet i forhold til indkomsten efter korrektion for snyd.

b) Forekomsten af skattesnyd er beregnet som andelen af personer med den pågældende indkomsttype, som er blevet afsløret i at have indberettet for lave indkomster.

c) Personlige indkomster omfatter lønindkomster, pensioner, mv. fratrukket nogle pensionsbidrag.

d) Beregnet for nettoindkomst (summen af alle positive og negative indkomster).

Anm.: En person kan oppebære flere forskellige indkomsttyper samtidig.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Kleven mfl. (2011): Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica*, 79, s.651-692.

Selvstændige snyder meget, men omkostningerne til kontrol er høje

Selvstændige snyder i gennemsnit for godt 9.000 kr. årligt. Det er imidlertid kompliceret at kontrollere selvstændiges årsopgørelser, da der er mindre tredjepartsindberetning, hvorfor kontrolomkostningen i gennemsnit overstiger provenugevinsten.

Provenu- og effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning

En forøget brug af tredjepartsindberetninger kan derfor forventes at lede til mere retvisende årsopgørelser samt et forøget skatteprovenu. Herudover kan der formentlig opnås en samfundsøkonomisk gevinst, da tredjepartsindberetning kan reducere borgernes og de indberettende parters samlede administrative omkostninger i forbindelse med indberetningen til Skat.

Mere indberetning fra tredjepart, hvis muligt

Det kan generelt anbefales, at anvendelsen af tredjepartsinformation udvides, hvor det er muligt og ikke resulterer i uforholdsmæssigt store omkostninger. Flere og flere dele af årsopgørelsen bliver baseret på tredjepartsindberetninger. Et nyligt eksempel er, at bankerne nu udover dividender skal indberette købs- og salgspriser for aktier, hvorved den enkelte borgers kursgevinst automatisk kan beregnes af Skat. Omkostningerne ved dette er begrænsede, da bankerne i forvejen indberetter dividender. Som udgangspunkt bør brugen af tredjepartsindberetninger fortsat udvides og gerne til at omfatte hovedparten af de finansielle produkter. Det vil også være oplagt at lade flere personalegoder være omfattet af tredjepartsindberetning. Det gælder f.eks. for firmabetalte daginstitutioner eller for bonuspoint i forbindelse med flyrejser eller hotelophold.

Låsning af felter på årsopgørelsen

En øget brug af tredjepartsindberetning indebærer, at flere felter på årsopgørelsen kan låses, således at borgeren ikke selv kan ændre heri. Hvis borgeren er uenig i det indberettede beløb, skal henvendelse ske til den indberettende part. Låsning af felter kan bidrage til, at antallet af uregelmæssigheder på årsopgørelsen reduceres og kan derfor være gavnlige og omkostningsbesparende. Nogle felter kan dog ikke låses, da de kræver information, der ikke er tilgængelig for tredjepart. I disse tilfælde kan det være en mulighed at lave egentlige lovændringer, der muliggør en låsning af felterne. Hvis en låsning af felter kræver lovændringer, der har realøkonomiske konsekvenser, bør fordelene ved en låsning afvejes over for de potentielt uønskede realøkonomiske konsekvenser.

Stadig behov for manuel kontrol

Det er muligt at effektivisere kontrollen af årsopgørelser ved forøget tredjepartsindberetning og ved låsning af flere felter, men den manuelle kontrol af udvalgte årsopgørelser

vil fortsat være nødvendig. Det gælder i særdeleshed for selvstændige, hvor mulighederne for tredjepartsindberetninger er begrænsede. Der kan således ikke peges på et besparelspotentiale i den manuelle del af kontrolindsatsen. Hvis Skats udgifter til håndhævelse reduceres, er der risiko for, at dette kan lede til flere uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelserne og dermed et større provenutab.

Effektiviseringer kan lede til betragtelige gevinster

Der er vigtigt løbende at effektivisere og målrette kontrolindsatsen, f.eks. ved øget brug af tredjepartsindberetning. Hvis en mere effektiv kontrolindsats kan lede til, at den gennemsnitlige skatteunddragelse i forbindelse med årsopgørelser reduceres med 5 pct., vil det give en umiddelbar forøgelse af skatteprovenuet på omkring 250 mio. kr. pr. år. Herfra skal dog trækkes de medgåede kontrolomkostninger.

Gebyr for Skats korrektioner af årsopgørelser

Det er den enkelte skatteydere ansvar, at den endelige årsopgørelse er udfyldt korrekt. Fejl i årsopgørelsen kan skyldes bevidst unddragelse eller ubevidste fejl, bl.a. fordi skatteyderen ikke har kontrolleret årsopgørelsen grundigt nok. Uanset årsagen vil fejl i årsopgørelserne øge Skats kontroludgifter. Det kan derfor overvejes at indføre brugerbetaling for Skats kontrol af årsopgørelser med fejl. Således kan man forestille sig et system, hvor en skatteyder, der får sin årsopgørelse korrigeret af Skat, skal betale et gebyr svarende til en andel af værdien af korrektionen. Der betales også et gebyr i de tilfælde, hvor korrektionen er til fordel for skatteyderen. For at begrænse skatteyderens udgift, bør gebyret dog have en overgrænse. Et sådant gebyr vil medføre, at skatteyderne har en større tilskyndelse til at være omhyggelige med årsopgørelsen. Gebyret skal ikke opfattes som en straf, eller som en erstatning for det eksisterende straffesystem, men derimod som en brugerbetaling. Det vil således i højere grad være brugerne, som betaler for de offentlige udgifter forbundet med kontrol.

Skattely

En særlig form for skattesnyd er, at formuer placeres i lande, der ikke umiddelbart giver informationer om indeståender til andre landes skattemyndigheder. Derved kan skattebetalingen af afkastet af formuen undrages beskattning. Der arbejdes internationalt, specielt i OECD, på at reducere mulighederne for skattely, ved at landene indgår

bilaterale aftaler om udveksling af oplysninger med skatte-lylandene. Danmark har allerede indgået aftaler med en række lande. En løsning af problemet vil imidlertid kræve et fuldstændigt sæt af aftaler mellem alle lande, hvilket ikke er realistisk på kort sigt. Danmark bør fortsat støtte den internationale indsats for at reducere brugen af skattely, men det er tvivlsomt, om indsatsen på kortere sigt vil give et markant afkast i form af højere dansk skatteprovenu.

Sort arbejde

Sort arbejde er skadeligt for samfundet

Sort arbejde er skadeligt for samfundsøkonomien. Det mistede skatteprovenu fra sort arbejde kan være op mod 29 mia. kr. årligt. Dette potentiale kan dog ikke i praksis opnås, da en fuldstændig fjernelse af sort arbejde er urealistisk. Hertil kommer, at beløbet omfatter både sort arbejde betalt med kontanter, naturalier og gentjenester. Hvis f.eks. gensidige vennetjenester ikke var skattepligtige, eller hvis de ikke betragtes som decideret sort arbejde, er det opgjorte tabte skatteprovenu lavere. Ved sort arbejde anvendes arbejdskraften desuden uhensigtsmæssigt, da produktiviteten i sort arbejde kan være lavere end i hvidt. En del af det mistede skatteprovenu udgør en privatøkonomisk gevinst for købere og sælgere af sort arbejde, men en anden del er tabt pga. mindre effektiv ressourceanvendelse. Hvis det forenklede antages, at den privatøkonomiske gevinst svarer til halvdelen af det mistede skatteprovenu, kan det samfundsøkonomiske velfærdstab anslås til op mod 14 mia. kr. pr. år. Dette tal er dog behæftet med betydelig usikkerhed. Derudover bruger Skat ressourcer på at finde indkomsterne, og sort arbejde omfordeler indkomst til dem, der snyder, fra dem, der ikke snyder.

Dyr håndhævelse forøger fokus på andre instrumenter

Ligesom for indsatsen over for skattesnyd gælder det generelt, at indsatsen over for sort arbejde skal afbalanceres i forhold til gevinsterne i form af et forøget skatteprovenu. Da det er særdeles omkostningsfuldt at opdage sort arbejde og inddrage de lovpligtige skattebetalinger, kan en vis forekomst af sort arbejde ikke undgås. De høje håndhævelsesomkostninger betyder, at det yderligere er relevant at vurdere, om sort arbejde kan nedbringes på andre måder,

f.eks. gennem generelle skattelempelser, selektive subsidier, skattefritagelse for vennetjenester eller forbud mod køb af sort arbejde. Kapitlet vurderer effektiviteten af disse instrumenter.

Omfordelende effekter af sort arbejde

En nation af købere af sort arbejde

Anonyme interviewundersøgelser peger på, at ca. 20 pct. af befolkningen har arbejdet sort inden for det seneste år. Den typiske person med sort arbejde er en mand med grundskole eller en erhvervsfaglig uddannelse, som er beskæftiget inden for byggebranchen, og som bor i et tyndt befolket område. Tilsvarende peger interviewundersøgelser på, at ca. halvdelen af danskerne har efterspurgt sort arbejde det seneste år, mens yderligere ca. 30 pct. angiver at have været villige til det. Således har køb af sort arbejde karakter af at være en folkesport.

Køberen af sort arbejde vinder mest

Skatteunddragelsen finder sted, ved at sælgeren af sort arbejde ikke betaler indkomstskat og moms, men sælgeren deler den herved opnåede privatøkonomiske gevinst med køberen af de sorte ydelser. Typeberegninger i rapporten indikerer, at køberen af sort arbejde får størstedelen af den privatøkonomiske gevinst af sort arbejde, mens sælgeren må nøjes med en mindre del. Således får en køber af tømrer- eller automekanikerydelser helt op mod 80 pct. af gevinsten, og købere af rengøringsydelser endnu mere. Beregningerne er usikre, men selv under væsentligt ændrede antagelser, der trækker i retning af en større gevinstandel til sælgeren, får køberen fortsat størsteparten af gevinsten. I de efterfølgende beregninger af gevinstens fordeling på indkomstgrupper er det derfor antaget, at køberen får 75 pct. af gevinsten, mens sælgeren får de resterende 25 pct.

Højindkomster vinder mest i kroner og øre ved sort arbejde ...

Både for køberen og sælgeren af sort arbejde gælder, at personer med en høj hvid løn typisk har større absolutte gevinster af sort arbejde end personer med lav hvid løn. Når det antages, at køberen får 75 pct. af gevinsten, har de 10 pct. personer med de laveste hvide indkomster en gennemsnitlig gevinst på 5.000 kr. årligt, mens de 10 pct. personer med de højeste indkomster har en gennemsnitlig årlig gevinst på 16.000 kr. Både personer, der snyder, og perso-

ner, der ikke snyder, indgår i beregningen af disse gennemsnit.

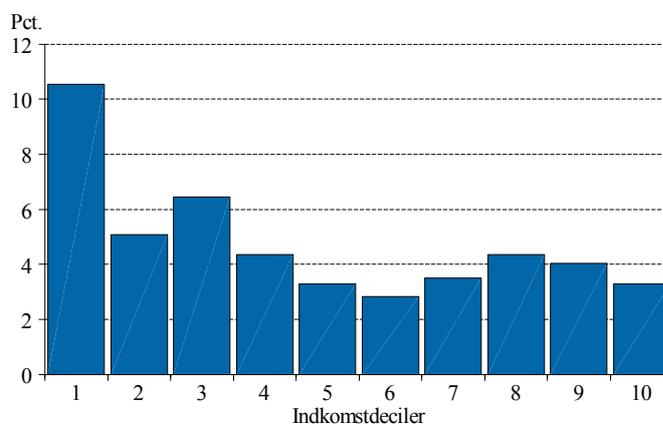
... hvilket er forventeligt, ...

På sælgersiden er det afgørende for gevinsten af sort arbejde, at personer med høj indkomst betaler en højere marginalskat og derfor snyder for et større beløb for en given sort indtægt. Desuden er der en positiv sammenhæng mellem hvid indkomst og sort timeløn, hvilket giver større sorte indkomster for personer med høj hvid indkomst. Derimod kan der ikke identificeres en signifikant sammenhæng mellem hvid indkomst og udbud af sorte timer. På efterspørgselssiden skal den positive sammenhæng mellem sort arbejde og hvid indkomst sandsynligvis findes i et generelt højere forbrug og dermed også en større efterspørgsel efter hvide såvel som sorte ydelser.

... men i forhold til den hvide indkomst vinder lavindkomster mest

Imidlertid udgør den sorte gevinst en større andel af indkomsten for de laveste indkomster, end tilfældet er for de højere indkomstgrupper, jf. figur C. For indkomstdecil fire til ti udgør gevinsten en nogenlunde konstant andel på 3 til 4 pct. Det vil sige, at selvom der er en tendens til, at den absolutte sorte gevinst stiger med indkomsten, påvirker gevinsten fra sort arbejde således den vertikale indkomstfordeling i progressiv retning.

Figur C Sort gevinst i forhold til hvid bruttoindkomst, hvis køber og sælger deler gevinsten 75:25



Kilde: Rockwoolfondens forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sort arbejde skaber mere ligelig indkomstfordeling

I kapitlet om skattesystemets indretning og administration (kapitel IV) blev muligheden for regressiv skævhed diskuteret, og konklusionen var, at der næppe opstår en regressiv skævhed i forbindelse med borgernes underrapportering af indkomst. På baggrund af resultatet i figur C kan det konkluderes, at snyd i form af sort arbejde heller ikke giver anledning til regressiv skævhed. Tværtimod er der tegn på, at eksistensen af sort arbejde skaber en mere ligelig indkomstfordeling, end skattesystemets regler lægger op til. Det vil sige, der er mere omfordeling i Danmark, end man skulle tro ud fra sædvanlige målinger, der ikke inddrager sort arbejde. Det giver alt andet lige et samfundsmæssigt incitament til at bruge relativt færre ressourcer på at bekæmpe sort arbejde. Modsat trækker dog, at gevinsten fra sort arbejde indebærer en utilsigtet horisontal omfordeling fra personer, der ikke snyder, til personer, der snyder.

Skattelettelse ikke effektive mod sort arbejde

Generelle indkomstskattelettelse næppe effektive mod sort arbejde

En af årsagerne til eksistensen af sort arbejde er, at indkomstskatterne giver et direkte incitament til at forsøge at skjule indtægter for skattemyndighederne. En nærliggende tanke kan være at lempe indkomstskatterne for derved ad frivillighedens vej at få flyttet aktiviteter fra den sorte økonomi til den hvide. Generelt lempede indkomstskatter vil imidlertid lede til et betragteligt tab af skatteprovenu fra alle de aktiviteter, der i forvejen er hvide. Det kan muligvis have en vis positiv effekt i form af reduceret sort arbejde, men denne positive effekt er helt utilstrækkelig til i sig selv at opveje provenutabet fra den generelle lempelse af indkomstskatterne. Det kan således ikke anbefales at lempe indkomstskatterne generelt med henblik på at reducere omfanget af sort arbejde.

Optimal beskatning kan tilsige selektive skattelettelse

En optimal beskatning af varer og ydelser er i princippet differentieret således, at varer, der er nære substitutter over for fritid, beskattes mere lempeligt. Det skyldes, at arbejdsudbuddet herved forvrides mindst muligt, hvilket giver en samfundsøkonomisk gevinst. Det gælder f.eks. håndværks- eller hjemmeserviceydelser.

Hjemmeserviceordningen har ikke reduceret omfanget af sort arbejde

Hjemmeserviceordningen blev indført i midten af 1990'erne og består af et målrettet offentligt subsidium til serviceydelser i husholdningerne, f.eks. rengøring (naturligvis betinget af, at aktiviteten er hvid). En evaluering af ordningen viser, at den har forøget omsætning inden for hjemmeserviceerhvervene. Der kan imidlertid ikke identificeres et lavere omfang af sort arbejde i de tilskudsberettigede brancher, dvs. den forøgede hvide omsætning er enten tidligere blevet udført af husholdningerne selv, eller er ikke blevet udført.

Næppe arbejdsudbudseffekt med nuværende udformning

Den forøgede efterspørgsel efter arbejdskraft i en hvid frembringelse af ydelserne kan ikke forventes at ville forøge beskæftigelsen permanent, fordi den langsigtede beskæftigelse bestemmes af arbejdsudbuddet (og den strukturelle ledighed). Der kan dog i princippet være en gavnlig effekt på arbejdsudbuddet fra de husholdninger, der efterspørger ydelserne, hvis ordningen (således som det tidligere var tilfældet) også omfatter husholdninger i den erhvervsaktive alder, da disse husholdninger med et subsidium kan forventes at ville udbyde mere arbejdskraft. Det er ikke vurderet, om hjemmeserviceordningen tidligere har ført til et større hvidt arbejdsudbud fra husholdninger, der har benyttet ordningen og derved potentielt givet en samfundsøkonomisk gevinst. I dag omfatter hjemmeserviceordningen kun pensionister, og der kan derfor ikke forventes en positiv arbejdsudbudseffekt. Ordningen må i høj grad betragtes som en social foranstaltning og ikke et arbejdsmarkedstiltag.

Ikke tilstrækkelig viden til at anbefale subsidier

Modelanalyser tyder på, at et subsidium på 35 pct. af arbejds lønnen til håndværks- og hjemmeserviceydelser finansieret af en forøgelse af moms vil kunne forøge arbejdsudbuddet med ca. 10.000 personer og give en årlig samfundsøkonomisk gevinst på knap 1 mia. kr. Analyserne er imidlertid baseret på antagelser om parametre, der er både centrale for resultatet og behæftet med betydelig usikkerhed. Det ligger dog ret fast, at subsidiet ikke vil være selvfinansierende. Forøgede administrative omkostninger og forøgede muligheder for snyd trækker i negativ retning. Det betyder, at der ikke er sikre tegn på en samfundsøkonomisk gevinst på bundlinjen. Med den nuværende viden kan det derfor ikke anbefales, at håndværks- og hjemmeserviceydelser subsidieres. Hertil kommer, at fastlåsningen af

ejendomsværdiskatten resulterer i, at der er for meget kapital bundet i boliger samfundsøkonomisk set. En subsidiering af håndværksydelser vil forøge boligkapitalen yderligere og vil derved forøge de uheldige forvridende effekter af fastlåsningen af ejendomsværdiskatten. Også af denne årsag frarådes en subsidiering af håndværksydelser.

Skattefritagelse for vennetjenester?

**Reelle
vennetjenester kan
evt. være skattefri**

Vennetjenester er i dag i princippet skattepligtige. Det betyder, at hvis to naboer hjælpes ad med at bygge hinandens carporte, skal de i princippet betale indkomstskat af værdien af den andens arbejde på deres carport. Derimod skal de ikke betale skat af værdien af deres egen arbejdsindsats, hvis de bygger hver deres. Dette kan stride mod manges opfattelse af ret og rimeligt, og en effektiv håndhævelse kan være umulig. En lovgivning, der er i overensstemmelse med befolkningens opfattelse, kan forbedre skattemoralen og dermed styrke den frivillige indberetning. Herudover kan en "skæv" lovgivning skabe omkostninger i form af dårlig samvittighed mv., og hvis dette ikke mindsker sort arbejde, leder den nuværende lovgivning til et velfærdstab.

**Men
begrænsninger vil
være nødvendige**

På den baggrund kan det overvejes, om vennetjenester under en vis grænse bør være skattefri. Tilsvarende er i dag tilfældet i f.eks. Sverige og Tyskland. For at der skal være tale om reelle vennetjenester, bør det dog afgrænses til at gælde for betalinger i form af gentjenester, men ikke i form af naturalier eller pekuniær betaling. Yderligere bør der være grænser for den enkeltes omsætning af vennetjenester eller evt. for værdien af vennetjenester mellem to personer for at undgå situationer, hvor f.eks. to håndværkere "bytter ydelser" i større omfang.

**Gevinst på
bundlinjen dog
ikke oplagt**

Der er imidlertid en risiko for, at en skattefritagelse for vennetjenester modsat hensigten leder til en glidning af skattemoralen, hvor ydelser, der tidligere blev betalt skat af, nu lovligt eller ulovligt ikke beskattes. Det er af denne årsag ikke oplagt, at en skattefritagelse af vennetjenester er hensigtsmæssig.

Forbyd køb af sort arbejde**Grænser for straf som instrument mod sort arbejde**

I princippet kan høje straffe for sort arbejde virke afskrækkende, men ud fra proportionalitetsprincippet, der er grundfæstet i den danske straffelov, skal der være et rimeligt forhold mellem forbrydelsens og straffens størrelse. Herudover er der ikke i litteraturen et klart billede af, at højere straffe rent faktisk er et effektivt instrument mod sort arbejde. En kraftig forøgelse af straffen for sort arbejde er derfor næppe hensigtsmæssig.

Anbefaling: Køb af sort arbejde bør være strafbart

Analyser i rapporten tyder på, at købere af sort arbejde får en stor del af den privatøkonomiske gevinst ved skatteunddragelsen. Imidlertid er det ikke strafbart at købe sort arbejde. Der er således ikke proportion mellem købernes gevinst og det typiske fravær af straf. Det anbefales, at køb af sort arbejde gøres strafbart, dvs. at den nuværende straf for salg af sort arbejde suppleres med en yderligere straf, der lægges på køberen af sort arbejde.

Svært for køberen at vide, om sælgeren snyder i skat

Hvis man køber en ydelse, kan det være svært at sikre sig, at sælgeren betaler de lovpligtige skatter. Hvis man blot indfører et forbud mod køb af sort arbejde og straf herfor, risikerer man derfor at straffe personer, der ikke reelt har haft mulighed for at vide, at de har begået en ulovlighed. Det gælder uanset, om man køber en ydelse af en virksomhed eller af en privatperson.

I Italien skal købere kunne fremvise kvitteringer ...

I Italien er køb af sort arbejde forbudt, men det er tilstrækkeligt at fremvise en kvittering for det udførte arbejde, for at køberen udtræder af sit strafansvar. Det gælder også for privatpersoners køb af ydelser af privatpersoner. Dette system skaber dog en administrativ omkostning for køberen, der skal holde styr på kvitteringerne, hvorfor der kan være behov for at overveje alternative løsninger.

... men krav om elektronisk betaling er en bedre løsning

En anden løsning er for nylig taget i brug i Norge. Her kræves det, at betalinger for ydelser over 10.000 NOK skal foregå elektronisk, uanset om det er en betaling for en ydelse købt hos en virksomhed eller hos en privatperson. Derved skabes dokumentation og muligt bevis for, at betalingen har fundet sted, og det medfører, at købers straf-

ansvar bortfalder. Det elektroniske spor vil dog i Danmark kun kunne anvendes i de tilfælde, hvor Skat via en begrundet mistanke opnår adgang til bevægelserne på en persons eller en virksomheds konto. Da det må forventes, at hovedparten af større betalinger for hvide ydelser i forvejen finder sted elektronisk, kan de ekstra omkostninger af ordningen imidlertid forventes at være meget begrænsede. Ekstraomkostningerne vil være i form af en gene for personer, der foretrækker at betale med kontanter. En løsning som den norske vil således repræsentere et skridt i den rigtige retning og kan som sådan anbefales for Danmark. Systemet vil yderligere kunne effektiviseres ved, at Skat får fri adgang til at kontrollere bevægelser på borgernes konti.

Lav beløbsgrænse fordelagtig

Da kun omkring halvdelen af købene af sort arbejde finder sted til en værdi over 10.000 kr., må det anbefales at anvende en væsentligt lavere grænse, f.eks. 3.000 kr. for at sikre en bedre dækning af ordningen.

Effekten af et forbud

Et forbud mod køb af sort arbejde vil virke ad tre veje. For det første vil den samlede forøgelse af straffen for ulovligheden i sig selv kunne have en vis afskrækkende effekt. For det andet vil en køber, der betaler kontant, ikke kunne hævde at have været i god tro. For det tredje kan selve ulovliggørelsen tænkes at have en stigmatiserings-effekt for købere, der måske nok gerne vil opnå en gevinst af andres ulovligheder, men som ikke ønsker selv at bryde loven.

Også en god ide selv om effekten muligvis er begrænset

Samlet set er det dog ikke sikkert, at et forbud mod køb af sort arbejde vil have en betydelig effekt på omfanget af sort arbejde. Opdagelsessandsynligheden ved kontant betaling vil fortsat være meget lille, og det er ikke oplagt, at en større straf har afgørende betydning for resultatet. Den potentielt begrænsede gevinst skal holdes op mod de ekstraomkostninger, der vil være forbundet med, at betalinger over en vis beløbsgrænse skal foretages elektronisk. Da større betalinger i altovervejende grad allerede betales elektronisk i dag, må man forvente, at de ekstra omkostninger for skatteyderne er yderst begrænsede. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at indføre et krav om elektronisk betaling ved større beløb, også selvom effekten på sort arbejde skulle vise sig ikke at være særlig stor.

KAPITEL I

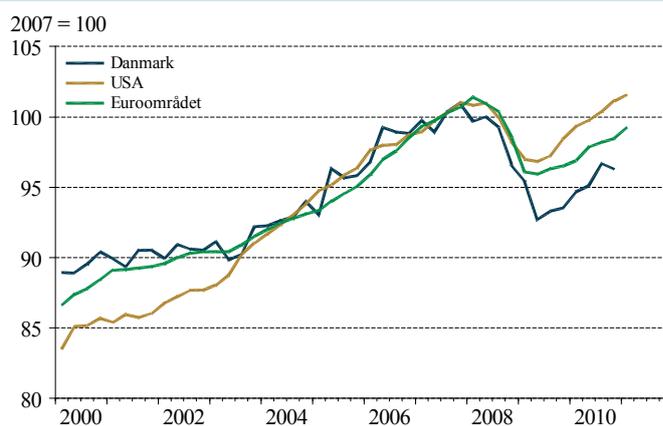
KONJUNKTURVURDERING

I.1 Indledning

Krybende opsving – fortsat lang vej til fuld normalisering

Aktivitetsniveauet faldt voldsomt i både Danmark og resten af verden under krisen, og selvom produktionen er steget mærkbart siden, er BNP fortsat væsentlig under niveauet før krisen i såvel euroområdet som Danmark, jf. figur I.1. Generelt ventes af flere årsager kun en langsom genopretning af konjunktursituationen, jf. figur I.2. Når aktivitetsgenopretningen ventes at blive langvarig, skyldes det primært, at der hersker en betydelig usikkerhed om den fremtidige konjunktursituation blandt virksomheder og forbrugere, hvilket lægger en dæmper på væksten i investeringer og forbrug. Samtidig er der i mange lande planlagt finanspolitiske stramminger, der som følge af (for) store underskud og hastigt stigende offentlig gæld er kraftigere end det, konjunktursituationen alene ville tilsige.

Figur I.1 BNP i Danmark, USA og euroområdet

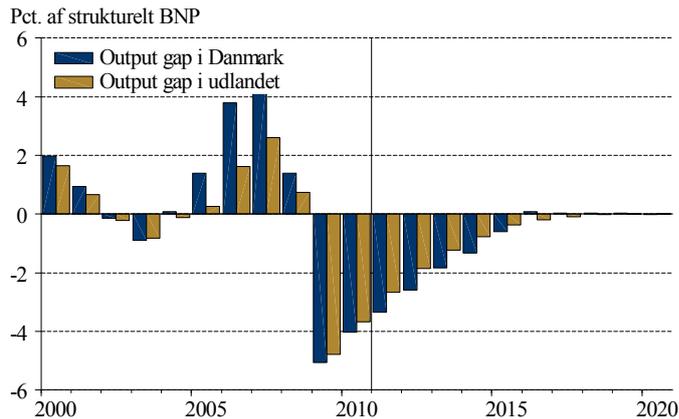


Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2010 for Danmark og 1. kvartal 2011 for USA og euroområdet.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og EcoWin.

Kapitlet er færdigredigeret den 16. maj 2011.

Figur I.2 Output gap i Danmark og udlandet



Anm.: Output gap for udlandet angiver det sammenvejede output gap for Danmarks samhandelspartnere. Industrieksportvægte er anvendt til sammenvejningen. Den lodrette streg angiver overgang til prognoseperiode.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, EcoWin, OECD og egne beregninger.

Flere forhold skaber usikkerhed om opsvingets styrke

Usikkerheden omkring konjunktursituationen blandt forbrugere og virksomheder næres i særdeleshed af en fortsat ugunstig beskæftigelsesudvikling i mange europæiske lande, træge boligmarkeder samt truende gældskriser i en række europæiske lande og USA. Holdbarheden af det internationale opsving trues endvidere af stigninger i priserne på fødevarer, olie og en række andre råstoffer. Prisstigningerne er delvist en afspejling af den begyndende konjunkturgenopretning, men situationen i Mellemøsten og Nordafrika har også en selvstændig effekt på især olieprisen. Råvareprisstigningerne indebærer højere omkostninger for virksomhederne og reducerer forbrugernes købekraft og dermed det private forbrug. Samtidig forventes den stigende inflation at bidrage til en fremrykning af opstramningen af den europæiske pengepolitik som et led i den europæiske centralbanks forsøg på at bekæmpe de såkaldte “anden-runde inflationseffekter” af stigende råvarepriser.

Solid vækst på de danske eksportmarkeder i 2010

Aktivitet fremgangen har været særdeles kraftig i en række nyligt udviklede økonomier, mens opsvinget har været mere moderat i de industrialiserede lande. Også indenfor euroområdet har aktivitet fremgangen været uensartet, med fremgang i Nord- og Centraleuropa og stagnation i store dele af Sydeuropa. Der var robust vækst på de danske eksportmarkeder i 2010 som følge af en kraftig konjunkturgenopretning i flere af Danmarks vigtigste samhandelspartnere, herunder Tyskland og Sverige.

Flere forhold dæmper udlandsvæksten

Selvom udviklingen i primært Sverige og Tyskland har trukket i retning af solid vækst på de danske eksportmarkeder og formentlig også vil gøre det de kommende år, er der dog en række forhold, der begrænser eksportens bidrag til det danske opsving. Mange europæiske lande samt USA og Japan har store offentlige underskud og kraftigt voksende gæld, hvilket vil nødvendiggøre finanspolitiske opstramminger. Samtidig er den begyndende opstramning af pengepolitikken i euroområdet ikke alene et udslag af en forbedret europæisk konjunktursituation, men også et resultat af det udefra kommende inflationære pres. De finans- og pengepolitiske opstramminger samt fortsatte konsolideringsbehov i den private og finansielle sektor vil dæmpe væksten i forbrug og investeringer på verdensplan. Disse forhold, kombineret med en dårlig dansk konkurrenceevne, gør, at der forventes et negativt vækstbidrag fra udenrigshandelen de kommende år.

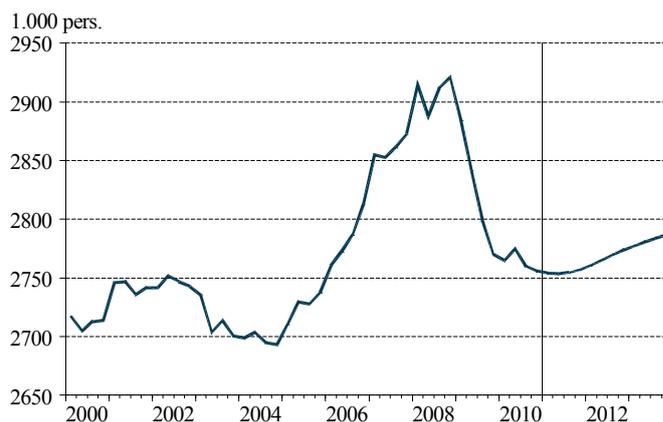
Permanent stabilitetsfond

Flere europæiske lande lider under konsekvenserne af store offentlige underskud og stor og hastigt voksende gæld. I særdeleshed er flere sydeuropæiske lande ramt af høje statsobligationsrenter og et stagnerende opsving. Irland og Portugal har set sig nødsaget til at låne penge af den europæiske stabilitetsfond, der blev oprettet i kølvandet på den græske statsfinansielle krise i maj 2010. De alvorlige statsfinansielle problemer har medvirket til, at EU-landene har valgt at gøre den europæiske stabilitetsfond permanent. Fra 2013 afløses den nuværende fondskonstruktion således af ESM (European Stability Mechanism), der får nogenlunde samme funktion som den nuværende stabilitetsfond.

Først beskæftigelses- fremgang i 2012

Trods fremgang i produktionen i Danmark fortsatte beskæftigelsen med at falde svagt igennem 2010, og den samlede beskæftigelse er nu reduceret med godt 150.000 personer fra det historiske høje niveau i 2008. Forventningen om en langsom normalisering af konjunktursituationen og en indhentning af det produktivitetsefterslæb, der blev opbygget op til og under det store tilbageslag, bevirker, at beskæftigelsen ventes at være omtrent uændret i 2011. Der ventes først beskæftigelsesfremgang fra 2012, jf. figur I.3.

Figur I.3 *Beskæftigelsen*



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2010.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Moderat stigning i ledigheden

På trods af det kraftige fald i beskæftigelsen har stigningen i den registrerede ledighed siden sommeren 2008 begrænset sig til omkring 70.000 personer, og det vurderes, at ledigheden kun er en anelse højere end det strukturelle niveau. Når den registrerede ledighed ikke er steget mere, skyldes det delvist en stigning i aktiveringsomfanget. Bruttoledigheden, der også indeholder aktiverede, er således steget med 100.000 personer i samme periode. En mere betydningsfuld forklaring på den begrænsede ledighedsstigning er imidlertid et kraftigt fald i arbejdsstyrken. En del af faldet i den opgjorte arbejdsstyrke kan skyldes, at nogle afskedigede hverken har haft ret til dagpenge eller kontanthjælp, og derfor teknisk set ikke medregnes i arbejdsstyrken. Dette

understøttes af, at AKU-ledigheden, siden sommeren 2008 er steget med omkring 125.000 personer.

Fortsat svagt boligmarked

Det danske boligmarked ligger fortsat underdrejet. Prisen på enfamiliehuse faldt ca. 20 pct. realt fra toppen i 2007 frem mod sommeren 2009, og siden har de reale huspriser været omtrent uændrede. Den svage beskæftigelsesudvikling og de forestående rentestigninger ventes at lægge en dæmper på prisudviklingen. Samtidig vurderes det, at boligpriserne fortsat ligger noget over det langsigtede niveau, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2010*. På denne baggrund ventes omtrent uændrede reale boligpriser frem mod 2020.

Store udfordringer frem mod 2020

Den offentlige saldo blev kraftigt forværret under det økonomiske tilbageslag, og et overskud på ca. 5 pct. af BNP under højkonjunktoren blev vendt til et underskud på ca. 3 pct. i 2010. Finanspolitikken de kommende år har som hovedformål at genoprette de offentlige finanser. På længere sigt står finanspolitikken over for store udfordringer, der især er knyttet til den demografiske udvikling og udtømmningen af ressourcerne i Nordsøen. Den offentlige saldo forventes, som følge af de planlagte finanspolitiske stramninger og den forventede konjunkturalisering, at blive forbedret frem mod 2015, men herefter vil den underliggende tendens til forværring dominere. Regeringen fremlagde i april 2011 et udspil, der frem mod 2020 sigter mod at forbedre balancen mellem offentlige indtægter og udgifter, og efterfølgende er der indgået forlig, der bl.a. indeholder en forkortelse af efterlønsperioden fra fem til tre år. Fremskrivningen i dette kapitel bygger imidlertid på vedtagen politik, og derfor indgår disse forslag ikke. De betydelige finanspolitiske udfordringer beskrives nærmere i kapitel III.

Prognosens hovedtal i tabel I.1

Konjunkturprognosens hovedtal frem til 2013 er vist i tabel I.1. Som det fremgår, forventes det, at væksten i år bliver ca. 1½ pct., blandt andet som følge af lagerinvesteringer og fortsat fremgang i det private forbrug, der dog holdes nede af faldende realløn og den träge udvikling på boligmarkedet. Efter 2011 ventes der et betydeligt vækstbidrag fra investeringerne, og væksten i BNP i 2012 og 2013 forventes at blive omkring 2 pct., hvilket er mellem ¾ og 1 pct.point højere end den skønnede strukturelle vækst.

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser	Pct.				
	2010	2009	2010	2011	2012	2013
	Mia. kr.	-----				
Privat forbrug	853	-4,5	2,2	1,7	1,9	2,7
Offentligt forbrug	513	3,1	1,0	0,1	0,0	0,0
Offentlige investeringer	38	4,6	7,3	9,5	-8,0	-8,0
Boliginvesteringer	74	-16,9	-9,4	3,8	4,3	7,3
Erhvervsinvesteringer	175	-16,2	-5,4	1,4	6,9	8,1
Lagerændringer	-5	-2,0	0,9	0,7	0,5	0,2
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.648	-6,5	1,7	2,1	2,4	2,7
Ekspor i alt	881	-9,7	3,6	4,1	2,7	2,6
Vareeksport	539	-10,3	5,0	2,1	1,9	2,2
heraf industrivarer	356	-13,1	6,2	3,7	3,8	4,2
Tjenesteeksport	342	-8,9	1,4	7,1	3,8	3,3
Efterspørgsel i alt	2.529	-7,7	2,3	2,6	2,4	2,6
Import i alt	784	-12,5	2,9	5,3	3,5	4,0
Vareimport	502	-14,9	4,5	5,8	3,3	4,2
heraf industrivarer	373	-17,0	5,2	6,6	3,4	5,1
Tjenesteimport	282	-7,9	0,2	4,5	3,9	3,6
Bruttonationalprodukt	1.746	-5,2	2,1	1,6	2,0	2,0
Bruttoværditilvækst	1.502	-4,7	1,9	1,2	1,8	1,8
heraf private byerhverv	876	-8,2	2,4	2,3	3,4	3,3

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,3	2,6	2,5	2,0	1,8
Eksportpriser	-8,4	7,2	2,7	1,6	1,6
Importpriser	-7,7	4,4	3,6	2,1	1,5
Timelønomkostninger	2,9	2,6	2,0	2,2	2,5
Kontantpris på boliger	-12,8	2,6	0,0	1,7	1,4
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	-39	-44	-9	10	12
Privat beskæftigelse	-103	-69	-5	12	15
Offentlig beskæftigelse	18	9	-4	0	0
	----- 1.000 pers. -----				
Ledighed	98	114	114	112	108
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	59	96	85	69	56
Offentlig saldo	-47	-51	-57	-51	-34
Tilgodehavende i udlandet	76	167	252	321	378
Offentlig bruttogæld	692	761	818	869	903
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	-3,7	2,8	2,8	2,7	2,6
Vækst i udlandets timelønomkostninger	1,4	2,6	2,3	2,6	2,8
Ændring i den effektive kronekurs	1,8	-3,5	0,4	0,4	0,0
10-årig obligationsrente	3,6	2,9	3,3	3,7	4,4
Timeproduktivitets i private byerhverv	-2,7	6,2	2,3	2,3	2,0

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 formue 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. Udviklingen frem til 2020 er kort beskrevet i bilagstabel I.10.

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

Hovedtræk og ændringer i konjunkturvurderingen

Vækstskøn for 2011 opjusteret ...

Aktivitetens fremgang i 2010 blev omtrent som forventet i *Dansk Økonomi, efterår 2010*. Den samlede BNP-vækst for året som helhed endte således på 2,1 pct., hvilket er 0,1 pct. point lavere end forventet i efteråret, jf. tabel I.2. For 2011 er skønnet over BNP-væksten opjusteret med ½ pct.point, så væksten nu skønnes at blive godt 1½ pct. Opjusteringen skal blandt andet ses i lyset af en opjustering af udlands-væksten og en mindre opstramning af finanspolitikken i 2011 end tidligere ventet. Det vurderes på baggrund af modelberegninger, at den samlede finanspolitik i perioden 2008-11 løfter niveauet for BNP i 2011 med knap 2½ pct., hvilket er omtrent som vurderet i efteråret. Den mindre opstramning i 2011 skal dermed udelukkende ses som resultat af, at finanspolitikken i 2010 blev mindre ekspansiv end forventet.

... men fortsat langsom konjunktur-normalisering

På trods af opjusteringen af skønnet for væksten i BNP i 2011 ventes der ikke en hurtigere normalisering af konjunktursituationen end i efteråret. Væksten i den underliggende produktionskapacitet vurderes nu at være en anelse højere, primært som følge af en mere gunstig arbejdsstyrkeudvikling. Væksten i arbejdsstyrken er således blevet opjusteret som følge af indarbejdelsen af en ny befolkningsprognose og en ny efterlønsfremskrivning, der, selv med gældende regler, indebærer et fald i antallet af efterlønsmodtagere de kommende år, jf. kapitel II. Det ventes fortsat, at konjunktursituationen vil være normaliseret omkring 2015, hvilket indebærer en gennemsnitlig vækstrate frem mod 2015 på knap 2 pct. om året.

Bilkøb har trukket forbrugsstigning

Stigningen i det private forbrug blev 2,2 pct. i 2010 og dermed godt ½ pct.point lavere, end forventet i efteråret. Forbrugsfremgangen igennem 2010 skyldes primært en kraftig stigning i bilsalget, der overvejende giver sig udslag i øget import. Som følge af den kraftige stigning igennem 2010 er væksten i bilsalget i 2011 opjusteret. Væksten i det øvrige forbrug er derimod nedjusteret i 2011 og ventes at blive på knap 1 pct. Den lave vækst i det øvrige forbrug skal ses i lyset af en svag beskæftigelsesudvikling, faldende realløn og den træge udvikling på boligmarkedet. Væksten i

det private forbrug ventes at stige til omkring 2 pct. i 2012 og godt 2½ pct. i 2013. Dette er begrundet i forventningen om en begyndende stigning i beskæftigelsen og en genopretning af forbrugskvoten. I 2012 og 2013 ventes det, at bilsalget i mindre grad vil bidrage til forbrugsfremgangen.

Udsigt til stigning i investeringerne efter store fald

Erhvervsinvesteringerne fortsatte med at falde igennem 2010, men faldet var mindre end forventet i efteråret. Maskininvesteringerne er knap 10 pct. lavere end i 2008, mens bygge- og anlægsinvesteringerne er faldet ca. 40 pct. Det ventes, at både maskininvesteringer og bygge- og anlægsinvesteringer vil begynde at stige i løbet af 2011 og 2012 i takt med, at virksomhedernes afsætningsmuligheder forbedres. De stigende investeringer indebærer, at investeringskvoterne stiger fra deres nuværende lave niveau, og der ventes dermed et markant vækstbidrag fra erhvervsinvesteringerne i 2012 og 2013.

Svagt faldende reale boligpriser

Efter at være faldet knap 5 pct. i 2008 og 12 pct. i 2009 steg boligpriserne knap 2½ pct. i 2010, hvilket var 1½ pct. mere end forventet i efteråret. De reale boligpriser er nu omtrent 20 pct. lavere end i 2007. De beskedne prisstigninger på boligmarkedet siden efteråret 2009 har dog ikke været sammenfaldende med et mindre boligudbud eller lavere liggetider. De kommende år ventes svagt faldende reale boligpriser. Boliginvesteringerne er faldet godt 40 pct. siden 2006, hvilket er mere, end den historiske sammenhæng mellem boligbyggeri og boligpriser ville tilsige. Det ventes på denne baggrund, at boliginvesteringerne vil stige de kommende år, hvilket resulterer i en svag stigning i boliginvesteringernes andel af BNP.

Højere udlandsvækst

Væksten på de danske eksportmarkeder blev 2,8 pct. i 2010, hvilket var knap ½ pct.point højere end forventet i efteråret. Aktivitetsfremgangen skyldes i høj grad den kraftige vækst i Tyskland og Sverige, som er de to største aftagere af danske eksportvarer. Udlandsvæksten ventes også at blive omtrent 2¾ pct. både i år og i 2012, hvilket for 2011 afspejler en opjustering af væksten i forhold til vurderingen i efteråret, mens skønnet for 2012 er omtrent uændret.

Opjustering af eksport og import i 2011

Væksten i eksporten i 2011 er opjusteret med godt 1½ pct.point til ca. 4 pct. som følge af højere vækst i 2010 end forventet, samt opjusteringen af væksten på de danske eksportmarkeder. I 2012 ventes væksten i eksporten at falde tilbage til knap 3 pct., hvilket er lidt lavere end forventet i efteråret. Importen af varer er også opjusteret i 2011, selvom væksten i 2010 blev lavere end forventet. Samlet ventes et negativt vækstbidrag fra udenrigshandelen de kommende år, hvilket skal ses i lyset af, at den danske lønkonkurrenceevne blev kraftigt forværret fra 2000 til 2009. Over de kommende år ventes lønkonkurrenceevnen at være stort set uændret.

Stort fald i beskæftigelsen

Som resultat af det store fald i produktionen under krisen er beskæftigelsen reduceret med godt 150.000 personer fra 2008 til 2010. Beskæftigelsen fortsatte med at falde svagt igennem 2010 bortset fra andet kvartal. Siden slutningen af 2009 har den registrerede ledighed ligget relativt stabilt omkring 110-120.000 personer, og ledigheden er dermed steget med godt 70.000 siden 2008. Det store produktionsfald under krisen har medført en mindre stigning i ledigheden end tidligere forventet, og ledighedsstigningen har dermed været væsentlig mindre end faldet i beskæftigelsen. Dette skal ses i sammenhæng med et betragteligt fald i arbejdsstyrken.

Højere stigning i forbrugerpriser

Forbrugerpriserne steg 2,6 pct. i 2010, og inflationen er nu ca. 3 pct. Kraftige prisstigninger på olie og fødevarer har bidraget til den høje inflation. For 2011 som helhed ventes også en inflation på ca. 2½ pct., hvilket er godt ¼ pct.point højere end forventet i efteråret. I både 2012 og 2013 ventes inflationen at falde tilbage på omkring 2 pct., som følge af en forventning om ophør af de kraftige råvareprisstigninger.

Nulvækst i det offentlige forbrug

Det er lagt til grund for fremskrivningen, at der er omtrent nulvækst i det reale offentlige forbrug i 2011, 2012 og 2013. Det offentlige forbrug faldt knap 1 pct. i andet halvår 2010, og den forudsatte vækst i 2011 er i overensstemmelse med, at de udmeldte offentlige udgiftsrammer for i år overholdes. For 2012 og 2013 forefindes endnu ikke udmøntede aftaler med kommunerne, men de forudsatte vækstrater i det

offentlige forbrug er i overensstemmelse med udmeldingerne i genopretningsaftalen.

Offentligt underskud mindre end ventet i 2010

Den offentlige saldo udviste et underskud på 51 mia. kr. i 2010, svarende til 2,9 pct. af BNP. I seneste prognose var skønnet for underskuddet ca. 25 mia. kr. højere. Den væsentligste årsag til det mindre underskud er, at pensionsafkastbeskatningen i 2010 bidrog med et hidtil uset højt provenu på 42 mia. kr., hvilket var ca. 15 mia. kr. mere end forventet i efteråret. Desuden blev udgiften til det offentlige forbrug ca. 5 mia. kr. lavere end forudsat. I 2011 ventes provenuet fra pensionsafkastbeskatning at falde tilbage på et mere normalt niveau, hvilket isoleret set vil trække i retning af at forøge det offentlige budgetunderskud. Omvendt ventes den fortsatte konjunkturgenopretning og indfasningen af skattereformens finansieringselementer at trække i retning af at forbedre de offentlige finanser. På denne baggrund ventes et omtrent uændret offentligt budgetunderskud i 2011 og 2012, og først i 2013 forventes en større forbedring fra dette niveau. Skønnet over det offentlige underskud i 2011 er nedjusteret med ca. 10 mia. kr. i forhold til forventningen i efteråret, hvilket hovedsageligt skyldes en forventning om et højere provenu fra nordsøbeskatningen i år som følge af højere oliepris.

Tabel I.2 Skøn for dansk økonomi, efterår 2010 og forår 2011

	Efterår 2010				Forår 2011			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	2,8	1,7	2,2	-	2,2	1,7	1,9	2,7
Offentligt forbrug	1,6	-1,0	0,5	-	1,0	0,1	0,0	0,0
Offentlige investeringer	11,2	10,0	-10,0	-	7,3	9,5	-8,0	-8,0
Boliginvesteringer	-13,1	1,5	3,1	-	-9,4	3,8	4,3	7,3
Erhvervsinvesteringer	-3,7	2,7	9,3	-	-1,4	0,4	7,7	8,2
Lagerændringer	1,4	0,4	0,0	-	0,9	0,7	0,5	0,2
Inkl. efterspørgsel i alt	2,4	1,6	2,2	-	1,7	2,1	2,4	2,7
Vareeksport	4,5	1,7	2,6	-	5,0	2,1	1,9	2,2
Tjenesteeksport	1,9	3,1	4,0	-	1,4	7,1	3,8	3,3
Efterspørgsel i alt	2,8	1,8	2,6	-	2,3	2,8	2,5	2,7
Vareimport	5,0	3,9	4,5	-	4,5	5,8	3,3	4,2
Tjenesteimport	2,5	2,5	3,7	-	0,2	4,5	3,9	3,6
Bruttonationalprodukt	2,2	1,1	1,8	-	2,1	1,6	2,0	2,0
BVT i private byerhverv	2,5	2,2	2,9	-	2,4	2,3	3,4	3,3
	----- Ændring i 1.000 pers. -----							
Arbejdsstyrke	-33	1	0	-	-44	-9	10	12
Privat beskæftigelse	-65	-5	3	-	-69	-5	12	15
Offentlig beskæftigelse	15	-12	0	-	9	-4	0	0
	----- 1.000 pers. -----							
Ledighed	115	133	130	-	114	114	112	108
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	2,3	2,2	2,0	-	2,6	2,5	2,0	1,8
Eksportpriser	8,7	1,4	2,6	-	7,2	2,7	1,6	1,6
Importpriser	5,2	2,6	3,5	-	4,4	3,6	2,1	1,5
Timelønomkostninger	2,3	1,9	2,3	-	2,6	2,0	2,2	2,5
Realvækst i aftagerlande	2,4	2,3	2,9	-	2,8	2,8	2,7	2,6
10-årig obligationsrente	3,0	3,3	3,7	-	2,9	3,3	3,7	4,4
Timeprod. i priv. byerhvv.	5,6	1,7	1,9	-	6,2	2,3	2,3	2,0
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	87	70	55	-	96	85	69	56
Offentlig saldo	-77	-70	-53	-	-51	-57	-51	-34

Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP. Forbrugerpriserne angiver væksten i deflatoren for det private forbrug.

I.2 International baggrund

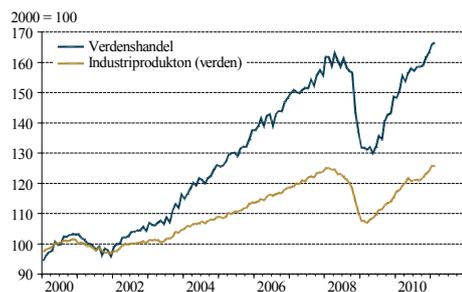
Det globale opsving trues af usikkerhed og oliepriser ...

Verdensøkonomien er fortsat på vej ud af den største økonomiske krise i tiden efter 2. verdenskrig. Opsvinget har generelt været stærkere i nyligt udviklede økonomier, mens aktivitetsfremgangen har været mere afdæmpet i mange industrialiserede lande, herunder ikke mindst en række sydeuropæiske lande. Selvom væksten i Europa generelt har været svag, har den kraftige vækst blandt nyligt udviklede økonomier bidraget til, at verdenshandelen og den globale industriproduktion nu har overgået niveauerne fra før krisen, jf. figur I.4. Frygten for et fornyet internationalt tilbageslag har indtil videre ikke vist sig berettiget. Der hersker dog stadig usikkerhed blandt forbrugere og virksomheder omkring holdbarheden af opsvinget, hvilket primært skal tilskrives den fortsat træge udvikling på bolig- og arbejdsmarkeder, usikkerheden omkring holdbarheden af de offentlige finanser samt, i den senere tid, kraftige prisstigninger på olie og andre råvarer.

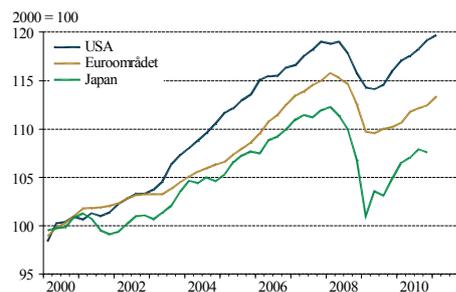
... samt store globale ubalancer

De store globale ubalancer udgør fortsat en betydelig risiko for opsvingets robusthed, hvilket senest kom til udtryk, da USA's kreditværdighed blev sat på observationslisten af Standard & Poor's. I Europa er usikkerheden især knyttet til udviklingen i statsfinanserne i lande som Grækenland, Irland og Portugal, men bekymringen er også rettet mod større lande, herunder især Spanien. Irland og Portugal har set sig nødsaget til at låne penge fra den europæiske stabilitetsfond for at kunne servicere sine gældsforpligtelser, og flere lande er i farezonen for at måtte acceptere lignende lån.

Figur I.4a Verdenshandel og industriproduktion



Figur I.4b BNP



Anm.: Seneste observation for verdenshandel og industriproduktion er februar 2011. Seneste observation for BNP er 4. kvartal 2010 for Japan og 1. kvartal 2011 for euroområdet og USA.

Kilde: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) og EcoWin.

Vækstfremgang i nyligt udviklede økonomier

Det hidtidige verdensøkonomiske opsving har i høj grad været et udslag af kraftig vækst i nyligt udviklede økonomier. Lande som Brasilien, Kina, Sydkorea og Indien voksede således med 6-10 pct. i 2010, og genopretningen af industriproduktion og verdenshandel er primært et resultat af aktivitetsfremgangen i Asien og Sydamerika. De asiatiske økonomier vil formentlig blive påvirket af den begyndende opstramning af den økonomiske politik i Kina, ligesom naturkatastrofen i Japan formentlig vil bidrage til at holde væksten i Asien nede i 2011. Fremadrettet vil der dog forventeligt udgå en positiv aktivitetseffekt fra genopbygningen i Japan. Flere nyligt udviklede økonomier uden for Sydamerika og Asien, såsom Rusland, Polen og Mexico, voksede desuden ganske kraftigt i 2010, om end i et lidt lavere tempo.

Kraftig stigning i olieprisen

Efter at have ligget fladt henover sommeren steg olieprisen i andet halvår 2010, jf. figur I.5. Denne prisstigning var primært et udslag af den globale aktivitetsfremgang, der affødte stigende efterspørgsel efter olie. Olieprisen accelererede dog kraftigt i begyndelsen af 2011, hvilket primært må ses som et udslag af urolighederne i Mellemøsten og Nordafrika, herunder ikke mindst krigen i Libyen. Under antagelse af, at situationen i Nordafrika og Mellemøsten ikke eskaleres, lægges der til grund for prognosen, at olieprisen resten af året vil svinge omkring et niveau på

115 dollar pr. tønde. En sådan udvikling vurderes ikke at være til alvorlig fare for det globale opsving, selvom de højere oliepriser har reduceret købekraften hos forbrugerne, og den højere inflation forventes at fremskynde den opstramning af pengepolitikken, der i forvejen var forventet.

Figur I.5 *Nominal oliepris*



Anm.: Olieprisen er for Brent-olie. Seneste observation er medio maj 2011.

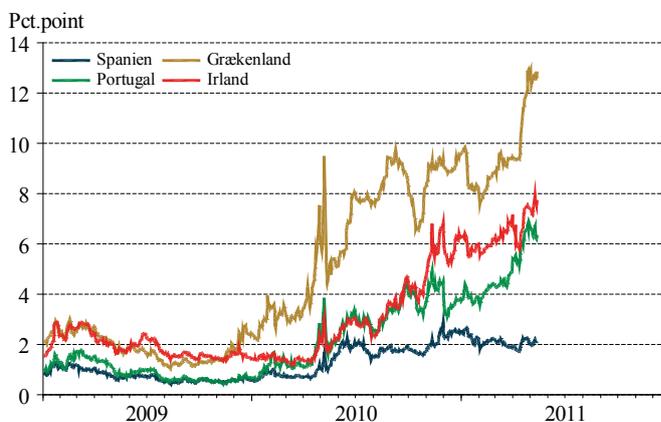
Kilde: EcoWin.

Stor usikkerhed om statsfinanserne i Europa

Aktivitetsfremgangen i Europa har været mindre solid end i eksempelvis Amerika og Asien. Dette skyldes blandt andet en betydelig usikkerhed omkring holdbarheden af de offentlige finanser i flere europæiske lande. Irland fik i november 2010 tilsagn om et lån fra den europæiske stabilitetsfond med henblik på at lette statens gældsservicering og sikre den finansielle stabilitet. Portugal indsendte i april 2011 en låneansøgning, og fik i maj et betinget tilsagn om en hjælpepakke. Der er bekymring for, at flere sydeuropæiske lande må se sig nødsaget til at låne penge af den europæiske fondskonstruktion for at kunne servicere sine gældsforpligtelser. Den fortsatte usikkerhed omkring landenes statsfinanser kommer blandt andet til udtryk ved udviklingen i rentespændene i forhold til Tyskland for 10-årige statsobligationer, jf. figur I.6. Rentespændet har nået historiske højder for lande som Grækenland, Irland og Portugal,

hvilket illustrerer, at aktørerne på de finansielle markeder vurderer, at der trods de fælleseuropæiske tiltag er en betydelig risiko for, at disse lande før eller siden vil misligholde deres gældsforpligtelser.

Figur 1.6 Rentespænd for 10-årige statsobligationer



Anm.: Rentespænd i forhold til 10-årige tyske statsobligationer. Seneste observationer er medio maj 2011.

Kilde: EcoWin.

Konsolidering i Europa

Set i lyset af den store usikkerhed omkring de offentlige finanser er finanspolitiske opstramninger i særligt de mest gældsplagede europæiske lande nødvendige, og flere europæiske lande påbegyndte stramningerne i 2010. Planerne for konsolideringen af de offentlige finanser behandles mere indgående senere i dette afsnit. Den finanspolitiske opstramning i Europa vil på den ene side svække opsvinget via den direkte aktivitetseffekt, idet en del af de finanspolitiske opstramninger er begrundet i hensynet til holdbarheden af de offentlige finanser og ikke i normaliseringen af konjunktursituationen. Omvendt kan konsolideringen bidrage til at forøge tiltroen til de offentlige finanser og derigennem stimulere det europæiske aktivitetsniveau via forøget tillid blandt forbrugere og virksomheder. Opstramningen af den europæiske pengepolitik er også påbegyndt, dog fra et udgangspunkt med historisk lave renter. Den pengepolitiske opstramning er en reaktion på den stigende inflation og

frygt for såkaldte anden-runde inflationseffekter afledt af de kraftige stigninger i råvarepriser siden sommeren 2010. Fremrykningen af den pengepolitiske opstramning er således ikke begrundet i en væsentlig forbedring af den europæiske konjunktursituation.

Langsom konjunktornormalisering

Kombinationen af finanspolitiske stramninger, begyndende og forventet opstramning af pengepolitikken og fortsat usikkerhed omkring den offentlige gældssituation bidrager til at dæmpe opsvinget i Europa. Der ventes derfor en langsom konjunktornormalisering og moderate vækstrater de kommende år, jf. tabel I.3. I USA vurderes det igangværende opsving at være mere robust, om end der også her er usikkerhed omkring den offentlige gæld, og det ventes, at konjunktursituationen i USA er fuldt normaliseret inden 2015, jf. figur I.7. Konjunktursituationen i Danmarks aftagerlande under et ventes at normaliseres lidt langsommere end i USA. Risikofaktorerne i forhold til hastigheden, hvormed konjunktursituation normaliseres, knytter sig især til risikoen for, at olieprisstigningerne fortsætter, samt risikoen for, at der opstår fornyet uro på de finansielle markeder som reaktion på de store globale ubalancer. Omvendt kan en hurtigere normalisering af konjunktursituationen ikke afvises, hvis tilliden på de finansielle markeder og blandt virksomheder og forbrugere vender hurtigere end lagt til grund for prognosen.

Tabel I.3 Hovedtræk i international konjunkturvurdering

	2010	2011	2012	2013	2014-20
	----- Pct. -----				
Realvækst					
USA	2,9	2,5	3,1	3,1	2,4
Euroområdet	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8
DKs aftagerlande ^{a)}	2,8	2,8	2,7	2,6	2,2
Inflation					
USA	1,6	2,9	2,2	2,0	2,0
Euroområdet	1,6	2,6	2,2	2,0	2,0
Lønomkostninger					
USA	2,0	2,5	2,6	2,8	3,0
Tyskland	2,1	2,8	3,0	3,0	2,0
DKs aftagerlande ^{b)}	2,6	2,3	2,6	2,8	2,8
Pengepolitiske renter					
USA	0,25	0,25	0,60	1,10	3,50
Euroområdet	1,00	1,30	1,75	2,40	3,41
Lange renter					
USA	3,30	3,80	4,20	4,50	4,60
Tyskland	2,78	3,20	3,50	4,10	4,50
	----- Dollar pr. tønde -----				
Oliepris, Brent	80	115	116	117	124
	----- Dollar pr. euro -----				
Dollar/euro-kurs	1,33	1,43	1,45	1,45	1,40

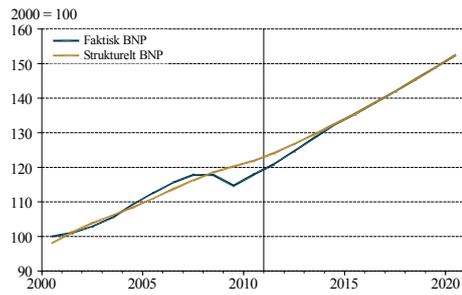
a) I bilagstabel I.1 er BNP-væksten i de enkelte lande angivet.

b) I bilagstabel I.8 er lønstigningstakten i de enkelte lande angivet.

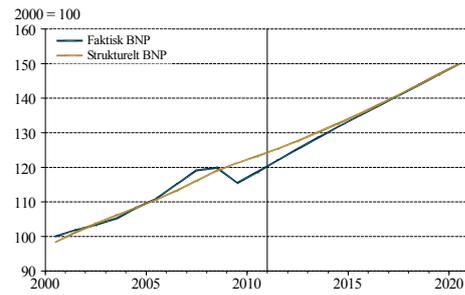
Anm.: Inflationen angiver stigningstakten i forbrugerprisindekset. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønsomkostningerne i industrien. Renterne er gennemsnitlige årlige renter. De lange renter er renten på 10-årige statsobligationer. Søjlen 2014-20 angiver gennemsnitlige værdier i perioden 2014-20.

Kilde: OECD, EcoWin og egne skøn.

Figur I.7a BNP i USA



Figur I.7b Sammenvejlet BNP på de danske eksportmarkeder



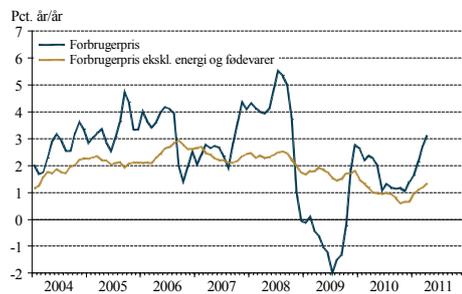
Anm.: Strukturelt BNP er konstrueret med udgangspunkt i OECD's mellemfristede fremskrivning i Economic Outlook, nr. 88.

Kilde: OECD, EcoWin og egne beregninger.

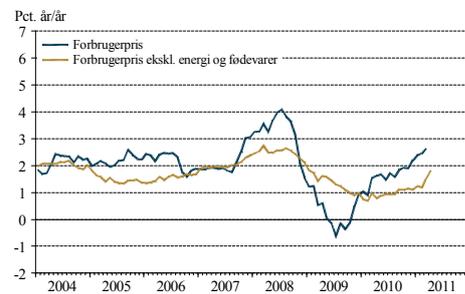
Stigning i inflationen

I både USA og euroområdet er inflationen taget til igennem andet halvår 2010 og begyndelsen af 2011, jf. figur I.8. Den højere inflation skal ses i lyset af prisstigningerne på energi og øvrige råvarer, jf. figur I.9. Energiprisstigningerne er hovedsagligt et resultat af den kraftige olieprisstigning siden slutningen af 2010, mens stigningen i råvarepriserne blandt andet afspejler den globale aktivitetsfremgang, herunder i Sydamerika og Asien. Samtidig har en dårlig høst forøget kornpriserne og derigennem de generelle fødevarerpriser.

Figur I.8a Inflation i USA



Figur I.8b Inflation i euroområdet



Anm.: Seneste observation er marts 2011 for euroområdet og april for USA.

Kilde: EcoWin.

Figur I.9 Råvarepriser



Anm.: Prisen på hvede er fra børsen i Kansas City. Indekset for alle råvarer er opgjort af The Economist og angiver det vægtede gennemsnit af priserne på udvalgte råvarer. Vægtene er faste og bestemt ud fra værdien af verdensimport i 2004-06. Seneste observation er medio maj 2011.

Kilde: EcoWin.

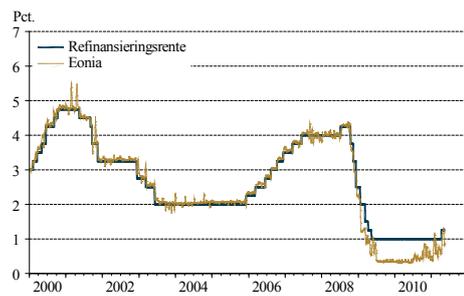
Oliepriser og inflation har ført til højere renter

Kombinationen af den kraftige stigning i olieprisen og et tiltagende inflationært pres har rettet fokus mod normaliseringen af pengepolitikken. ECB's pengepolitiske rente blev hævet ¼ pct.point medio april 2011, men er fortsat meget lav, og den helt korte pengemarkedsrente (Eonia) er stadig knap 1 pct., men har dog været stigende gennem 2011, jf. figur I.10. I USA er normaliseringen af pengepolitikken endnu ikke begyndt.

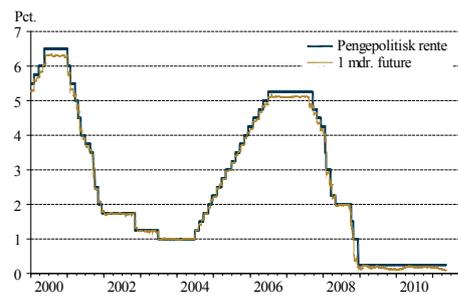
Normalisering af ECB's pengepolitiske instrumentarium

Stigningen i dag-til-dag pengemarkedsrenten i euroområdet skal både ses i lyset af den allerede gennemførte stramning af pengepolitikken og en begyndende normalisering af ECB's pengepolitiske instrumentarium, jf. boks I.1. ECB har således valgt ikke at forny de ekstraordinære tildelinger af likviditet, der blev indført under krisen. Det har gjort likviditet relativt mere knap på pengemarkedet i euroområdet, hvilket har presset renterne op. Højere pengemarkedsrenter medfører højere lånerenter for husholdninger og ikke-finansielle erhverv, da pengemarkedsrenterne er omkostningen for pengeinstitutter mv. ved tilvejebringelse af likviditet. Normaliseringen af ECB's pengepolitiske instrumentarium og den deraf følgende stigning i dag-til-dag renten er hermed de facto en pengepolitisk stramning.

Figur I.10a Korte renter euroområdet



Figur I.10b Korte renter USA



Anm.: Seneste observation er medio maj 2011. Der er vist et 5 dages glidende gennemsnit for Eonia. Eonia (Euro Over Night Index Average) er dag-til-dag pengemarkedsrenten i euroområdet. Se også boks I.1.

Kilde: EcoWin.

Boks I.1 ECB's pengepolitik før og under krisen

ECB fastsætter tre pengepolitiske renter: *Deposit rate*, indlånsrenten på den stående facilitet, *Marginal Lending rate*, udlånsrenten på den stående facilitet, og *Main Refinancing rate*, benævnt skæringsrenten eller blot den pengepolitiske rente. De to første renter vedrører ECB's stående facilitet, som er en kanal for pengepolitiske modparter, penge institutioner mv. mod til at placere eller modtage dag-til-dag likviditet mod sikkerhedsstillelse. Historisk har der været et konstant spænd mellem renterne.

Før finanskrisen tildelte ECB en på forhånd fastsat mængde likviditet på ugentlige aktioner. De enkelte pengeinstitutter meldte ind, hvor meget likviditet, de ønskede, og hvilken rente de var villige til at betale. Renten, de bød ind med, skulle være højere end den pengepolitiske rente (skæringsrenten). Dag-til-dag pengemarkedsrenten på euroområdet benævnes Eonia (Euro Over Night Index Average).^a Eonia lå op til finanskrisens start tæt på den pengepolitiske rente, jf. figur 10a, selvom ECB ikke eksplicit har meldt ud, at de forsøgte at styre Eonia mod den pengepolitiske rente gennem den samlede tildeling af likviditet.

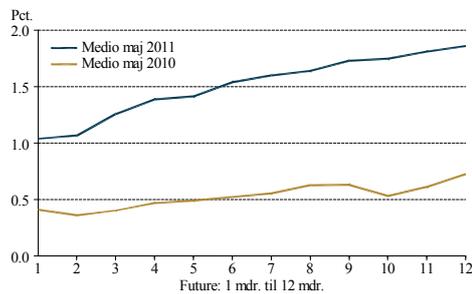
Under finanskrisen ændrede ECB det pengepolitiske instrumentarium. Bl.a. tildelte ECB fuld likviditet ved de faste ugentlige aktioner, og ECB foretog også ekstraordinære længerevarende likviditetstildelinger. Modparterne kunne således låne al den likviditet, de ville have til den pengepolitiske rente. Det betød, at ECB ikke længere styrede Eonia mod den pengepolitiske rente, men lod den udestående likviditet bestemme Eonia. De midlertidige tiltag er under udfasning, selvom ECB fortsat yder fuld likviditetstildeling ved de ugentlige operationer foreløbig indtil 12. juli 2011. Den fulde tildeling af likviditet har ført til, at pengemarkedsrenterne de seneste par år har ligget under den pengepolitiske rente. De pengepolitiske modparter har således hamstret likviditet fra ECB og placeret overskuddet i den stående facilitet i ECB til indlånsrenten. Konsekvensen af dette har været, at Eonia har bevæget sig fra at være meget tæt på den pengepolitiske rente ned mod ECB's indlånsrente.

a) En række banker indsender information til ECB om hvilken rente, de vil låne penge til på dag-til-dag pengemarkedet mod sikkerhedsstillelse. ECB beregner herefter Eonia som et vægtet gennemsnit.

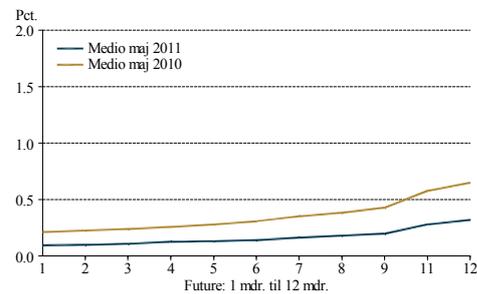
Forventninger om flere stramninger af pengepolitikken i euroområdet

ECB har indikeret, at yderligere rentestigninger er nært forestående. Kommende rentestigninger har allerede sat sig i prisdannelsen på de finansielle markeder i form af højere forventninger til Eonia i fremtiden, jf. figur I.11. For omkring et år siden forventede markedet, at Eonia ville være ca. $\frac{3}{4}$ pct. et år ude i fremtiden. Eonia ligger i dag tæt på 1 pct., hvilket kan tages som udtryk for, at stramningen af pengepolitikken i Europa er sket lidt hurtigere, end forventet for et år siden. I dag forventer markedet, at Eonia vil være ca. $1\frac{3}{4}$ pct. om et år. I USA er markedets forventning, at stramningerne først kommer i 2012, og forventningerne til niveauet for den pengepolitiske rente på 1 til $1\frac{1}{2}$ års sigt er oven i købet lavere nu end for et års tid siden.

Figur I.11a Futures på Eonia



Figur I.11b Futures på FED's rente



Anm.: Figurene viser futures-kontrakter på Eonia og på den amerikanske pengepolitiske rente for 1 måned til 12 måneder frem. En future er en aftale om at udveksle et aktiv på et fremtidigt tidspunkt til en pris fastsat i dag, og en future på en rente kan opfattes som markedets forventninger til den pågældende rente det pågældende antal måneder frem i tiden. I figurene er vist markedets forventninger fra medio maj 2011 (blå kurve) og medio maj 2010 (brun kurve).

Kilde: EcoWin og egne beregninger.

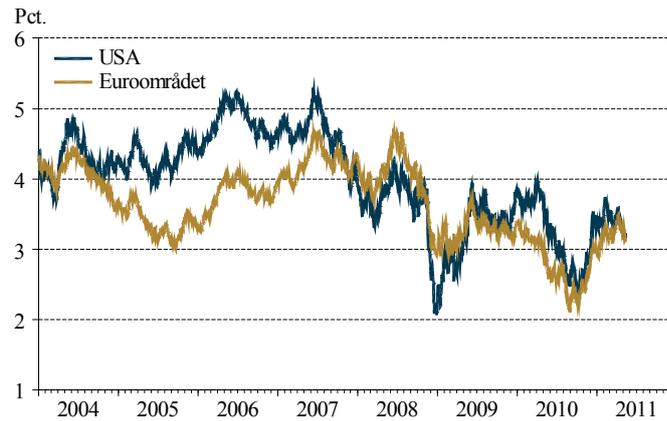
**Rentestigninger
ikke fuldt afstemt
med
konjunkturerne**

Opstramningen af pengepolitikken i euroområdet skal ses i lyset af en bekymring for, at stigningerne i råvarepriser vil resultere i en u hensigtsmæssig løn-pris spiral. Stigende renter i Europa vil både virke i retning af at sænke inflationen via den direkte indvirkning på aktivitetsniveauet samtidig med, at et højere europæisk renteniveau vil styrke euroen. En styrkelse af euroen vil bevirke, at en mindre del af de eksterne prisstigninger importeres. Stramningen af pengepolitikken skal ikke opfattes som udtryk for frygt for et indenlandsk genereret inflationspres, idet ledigheden endnu er høj og aktivitetsniveauet lavt i mange europæiske lande.

**Stigning i de lange
renter**

De lange statsobligationsrenter faldt i andet halvår af 2010 i både USA og euroområdet, jf. figur I.12. Rentefaldet var størst i USA, hvilket blandt andet skal ses i lyset af forventningerne om en fortsættelse af FED's kvantitative lempelser, bestående af støtteopkøb af statsobligationer. De lange renter er steget i både USA og euroområdet siden slutningen af 2010. En del af denne rentestigning kan formentligt ses som udtryk for bedre konjunkturudsigter, men en del kan dog også ses som en forøget usikkerhed omkring den finanspolitiske troværdighed i såvel USA som Europa.

Figur I.12 10-årige statsobligationsrenter



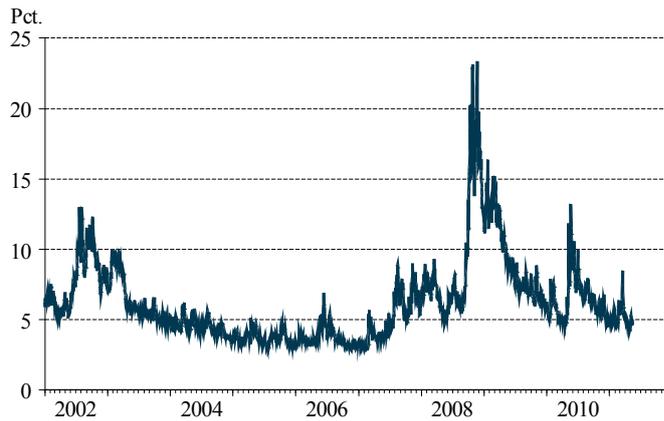
Anm.: For euroområdet er der tale om den tyske statsobligationsrente. Seneste observation er medio maj 2011.

Kilde: EcoWin.

Usikkerhed på finansielle markeder tilbage på før-krise niveau

Der er generelt tegn på faldende volatilitet på de internationale finansielle markeder. Volatiliteten er en indikation på usikkerheden eller risikoen omkring ændringerne i finansielle aktivers værdi. Den lavere volatilitet kommer til udtryk både på valuta- og på aktiemarkederne. Eksempelvis forventer markedet i maj måned 2011 kun et udsving på ca. 4½ pct. i det amerikanske aktieindeks, SP-500, over de kommende 30 dage. Til sammenligning forventede markedet et udsving på godt 20 pct. over en 30 dages horisont på toppen af finanskrisen, jf. figur I.13.

Figur I.13 Volatilitet på amerikanske aktiemarked



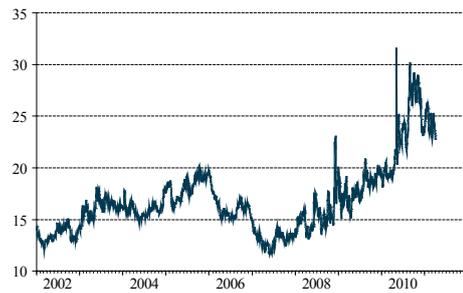
Anm.: Figuren viser udviklingen i Chicago Board Options Exchange Market Volatility Index, VIX. Indekset er et mål for markedets forventninger til volatiliteten på det amerikanske aktieindeks, SP-500. Indekset er omregnet, således at figuren viser det forventede annualiserede udsving over en 30 dages periode.

Kilde: EcoWin og egne beregninger.

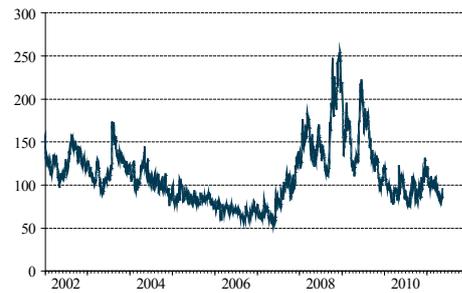
Dog højere rentevolatilitet i euroområdet

Tendensen til fald i volatiliteten på de finansielle markeder er også kommet til udtryk på rentemarkedet i USA, mens forventningerne til volatiliteten på rentemarkedet i euroområdet har været stigende siden finanskrisens start i midten af 2007, jf. figur I.14. Selvom der kan være en relativ større usikkerhed om ECB's pengepolitik, må den stigende rentevolatilitet i euroområdet ses, som værende en konsekvens af usikkerheden omkring gældssituationen i en række europæiske lande.

Figur I.14a Rentevolatilitet, Euroområdet



Figur I.14b Rentevolatilitet, USA



Anm.: Rentevolatiliteten i Euroområdet er målt ved implicitte swaptionsvolatiliteter, dvs. den volatilitet, der giver prisen på en option på en swap. Volatiliteten i figuren er baseret på 5-årige optioner på en et års swap. Rentevolatiliteten for USA er baseret på Merrill Lynch Option Volatility Index (MOVE).

Kilde: EcoWin.

Styrkelse af euro

Euroen faldt kraftigt i værdi over for dollaren i første halvår 2010, blandt andet som konsekvens af den forøgede usikkerhed omkring de offentlige finanser i en række europæiske lande. Siden sommeren 2010 er euroen dog styrket betragteligt, og en stor del af faldet i første halvår 2010 er dermed blevet neutraliseret, jf. figur I.15. Styrkelsen af euroen i løbet af 2010 skal formentlig blandt andet ses i lyset af etableringen af den europæiske stabilitetsfond, den generelle aktivitetsfremgang i Nordeuropa, herunder ikke mindst Tyskland, samt en begyndende skepsis med hensyn til holdbarheden af den amerikanske finanspolitik. Den yderligere styrkelse af euroen i løbet af 2011 skyldes formentlig også ECB's rentestigning og udmeldingerne om en hurtigere normalisering af pengepolitikken end tidligere ventet sammenholdt med FED's signaler om at holde renten i ro. Det antages beregningsteknisk, at valutakurserne forbliver på deres nuværende niveau i de kommende år.

Figur I.15 Dollar/euro kurs



Anm.: Seneste observation er medio maj 2011.

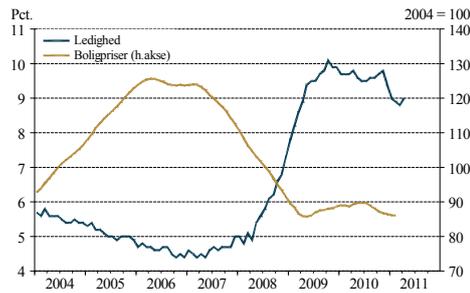
Kilde: EcoWin.

USA

Robust opsving i USA

Den amerikanske økonomi har fortsat sin vej ud af krisen. BNP steg godt 1½ pct. fra andet til fjerde kvartal 2010, men væksten aftog dog en smule i første kvartal 2011, hvor BNP voksede 0,4 pct. i forhold til det foregående kvartal. Amerikansk BNP er nu højere end før krisen og ledigheden er faldet i 2011, om end fra et højt niveau, jf. figur I.16. På tidligere stadier af opsvinget var der bekymring for et fornyet realøkonomisk tilbageslag, blandt andet som resultat af en svag udvikling på boligmarkedet og en skuffende jobskabelse. Bekymringen kom eksempelvis til udtryk ved fald i aktiekurser samt erhvervs- og forbrugertillid hen over sommeren 2010. Disse indikatorer er dog steget det seneste halve års tid, og der har været en relativ solid vækst i den private jobskabelse. De store ubalancer udgør dog fortsat en betydelig usikkerhedsfaktor for amerikansk økonomi, og usikkerheden omkring de offentlige finanser er kommet til udtryk ved, at Standard & Poor's satte den amerikanske kreditværdighed på observationslisten i april. Det amerikanske opsving hæmmes fortsat af den svage udvikling i boligpriser og boligsalg.

Figur I.16a Ledighed og boligpriser i USA



Figur I.16b Aktiekurser og erhvervstillid i USA



Anm.: Seneste observation er februar 2011 for boligpriser, april for ledighed og erhvervstillid og medio maj for aktiekurser. Boligpriser angiver SP Case-Shiller indeks, mens aktiekurser angiver SP-500.

Kilde: EcoWin.

Fortsat stort budgetunderskud

Under den finansielle og økonomiske krise har den økonomiske politik i USA bidraget til at holde aktivitetsniveauet oppe via en meget lempelig pengepolitik og kraftige finanspolitiske lempelser. Den lempelige finanspolitik har medvirket til, at det offentlige budgetunderskud i 2010 udgjorde omkring 11 pct. af BNP, og at den offentlige bruttogæld er omtrent 100 pct. af BNP. I december 2010 vedtog den amerikanske kongres at forlænge en række skattelettelser i yderligere to år, og dermed er den finanspolitiske konsolidering udskudt. Som konsekvens heraf vil finanspolitikken vedblive med at holde hånden under aktivitetsniveauet de kommende år. Størrelsen af det offentlige budgetunderskud kan dog blive et alvorligt problem, såfremt aktørerne på de finansielle markeder begynder at betvivle den offentlige sektors evne til at servicere sine gældsforpligtelser, som det er sket for flere europæiske lande. En finanspolitisk konsolidering i de kommende år er derfor også nødvendig i USA, og en sådan opstramning vil svække styrken af opsvinget. Den amerikanske regering har i april fremlagt en økonomisk spareplan, der sigter på at nedbringe budgetunderskuddet til 2 pct. af BNP over de næste godt 10 år.

Europa

Offentlig gældskrise i Europa

I euroområdet har den finansielle krise siden foråret 2010 udviklet sig til i højere grad at være en offentlig gældskrise. Dette skal blandt andet ses i lyset af den kraftige forværring af de offentlige budgetter fra et i forvejen dårligt udgangspunkt i mange lande. Finansmarkederne har efterfølgende reageret på de offentlige ubalancer, hvilket kommer til udtryk ved meget høje renter på flere landes statsobligationer. Den store usikkerhed omkring holdbarheden af de offentlige finanser har endvidere fået realøkonomiske konsekvenser, idet flere af de berørte lande oplevede stagnation eller ligefrem tilbagegang i store dele af 2010. BNP faldt således med 0,1 pct. i Spanien, 1 pct. i Irland og 4,5 pct. i Grækenland i 2010. At usikkerheden omkring de offentlige finanser har fået realøkonomiske konsekvenser kommer endvidere til udtryk ved, at ledigheden i euroområdet endnu er høj. Udviklingen i indikatorer som forbrugertillid, detailsalg og aktiekurser har endvidere været stagnerende siden sommeren 2010 efter stigninger igennem det meste af 2009, jf. figur I.17.

Figur I.17a Forbrugertillid og detailsalg i euroområdet



Figur I.17b Aktiekurser i euroområdet



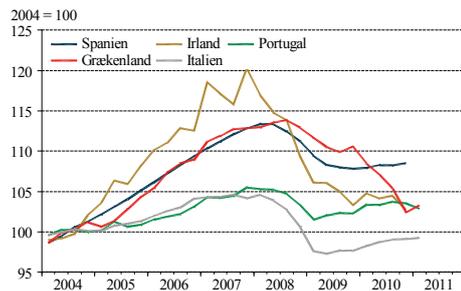
Anm.: Seneste observation er marts 2011 for detailsalg, april for forbrugertillid og medio maj for aktiekurser. Aktiekurser angiver SP-500.

Kilde: EcoWin.

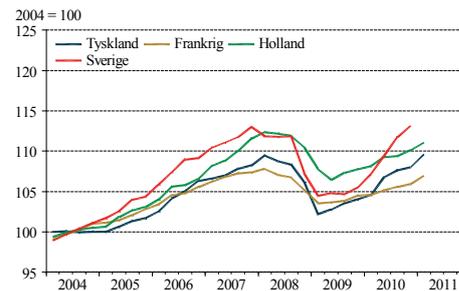
Forskellig udvikling inden for euroområdet

Mens flere gældsplagede lande oplevede stagnation eller ligefrem tilbagegang i store dele af 2010, voksede BNP i euroområdet under et med 1,7 pct. Det var karakteristisk for aktivitetsfremgangen i euroområdet i 2010, at væksten var ganske høj i første halvår, idet BNP voksede knap 1½ pct. fra fjerde kvartal 2009 til andet kvartal 2010, mens væksten tog af i andet halvår, hvor BNP kun voksede godt ½ pct. Aktivitetsfremgangen i første halvår skyldtes blandt andet styrkede afsætningsmuligheder som følge af den kraftige svækkelse af euroens værdi og genopretningen af verdenshandelen. Det var især Tyskland, der blev begunstiget af de forbedrede afsætningsmuligheder, hvilket blandt andet skal ses i lyset af en generelt lav lønstigningstakt i den tyske fremstillingssektor de senere år samt en høj konjunkturfølsomhed i den tyske eksport. Blandt andet som resultat heraf voksede BNP i Tyskland 3,5 pct. i 2010. Fremgangen i euroområdet i almindelighed og i Tyskland i særdeleshed er fortsat ind i 2011. BNP voksede således knap 1 pct. fra fjerde kvartal 2010 til første kvartal 2011 i euroområdet og med 1½ pct. i Tyskland. Også Frankrig kom godt ind i 2011, med en vækst i BNP på ca. 1 pct. i første kvartal, jf. figur I.18.

Figur I.18a BNP i udvalgte eurolande



Figur I.18b BNP i udvalgte eurolande



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2010 for Spanien, Irland og Sverige og 1. kvartal 2011 for Portugal, Grækenland, Italien, Tyskland, Frankrig og Holland.

Kilde: EcoWin.

Pengepolitisk dilemma

Som nævnt har ECB i april 2011 som reaktion på den høje inflation hævet den pengepolitiske rente og dermed påbegyndt normaliseringen af den europæiske pengepolitik. Den meget opdelte udvikling i euroområdet stiller imidlertid den europæiske centralbank i et dilemma. Højere renter vil trække i retning af at sænke inflationspresset og vil formentlig ikke svække opsvinget i Tyskland og de øvrige nord-europæiske lande i alvorlig grad. Til gengæld kan rentestigninger på nuværende tidspunkt udgøre en alvorlig trussel for det skrøbelige opsving i Sydeuropa, på et tidspunkt hvor finanspolitikken i øvrigt bliver strammet.

Kraftig aktivitetsfremgang i Sverige

Sveriges BNP voksede 5,3 pct. i 2010, og dermed er BNP nu vokset godt 8 pct. siden begyndelsen af 2009. Den kraftige genopretning af aktivitetsniveauet i Sverige skyldes i høj grad kraftig vækst i eksporten. De svenske eksportbetingelser blev i begyndelsen af opsvinget stimuleret af et kraftigt fald i den svenske kronens værdi. Siden er den svenske krone steget blandt andet som følge af pengepolitiske stramninger siden slutningen af 2010. Aktivitetsniveauet i Sverige har endvidere nydt godt af sunde offentlige finanser, der har muliggjort finanspolitiske lempelser, blandt andet i form af skattelettelser.

Hjælpepakker i Irland og Portugal

Som følge af store problemer i den irske banksektor og kraftige stigninger i de offentlige finansieringsomkostninger siden sommeren 2010 så Irland sig i november 2010 nødsaget til at anmode den europæiske stabilitetsfond om et lån. Irland fik efterfølgende bevilget et lån på 85 mia. euro, hvoraf 35 mia. euro stilles til rådighed for yderligere kapitalindsud i irske banker. Også Portugal anmodede den europæiske stabilitetsfond om et lån i april 2011 og fik i maj tilsagn om en hjælpepakke til 78 mia. euro. Lånene gives i en begrænset periode, hvor landene til gengæld pålægges at vedtage reformer og konsolidere finanspolitikken.

Flere hjælpepakker kan blive nødvendige

De to hjælpepakker til Irland og Portugal illustrerer den generelle usikkerhed omkring holdbarheden af de offentlige finanser i en række europæiske lande. Der er endvidere bekymring for, at flere europæiske lande ligeledes må se sig nødsaget til at låne midler af den europæiske stabilitetsfond for at kunne modsvare deres gældsforpligtelser. Stabilitets-

fondens størrelse indebærer dog, at det formentligt ikke vil være muligt at dække finansieringsbehovene i eksempelvis både Spanien og Italien, såfremt de begge skulle ønske at låne penge af fonden.

Permanent stabilitetsfond

EU-landene har vedtaget at gøre den europæiske stabilitetsfond og -mekanisme permanent. Fra 2013 erstattes den nuværende midlertidige fondskonstruktion (EFSF) således af en permanent fond (ESM), der samtidig bliver udvidet fra 440 til 500 mia. euro. Den europæiske stabilitetsfond er nærmere beskrevet i boks I.2.

Ny ramme for det europæiske samarbejde

EU-landene blev i marts 2011 enige om etableringen af en europagt, der har som sit formål at sikre en mere ensartet økonomisk udvikling inden for euroområdet med det sigte, at der ikke i fremtiden bliver brug for hjælpelån fra ESM. Hovedelementerne i europagten består af hensigtserklæringer om at skabe en bedre konkurrenceevne, øge beskæftigelsen og sikre sunde offentlige finanser samt finansiell stabilitet. Europagten lægger op til, at landene selv skal beslutte hvilke instrumenter, der skal tages i brug for at opfylde disse målsætninger. Europagten indeholder dog bestemmelser, der skal sikre, at der på EU-niveau lægges vægt på opfølgning på, hvorvidt landene lever op til målsætningerne. Det er endvidere et krav for lande, der deltager i Europagten, at Vækst- og Stabilitetspagtens underskudsregel bliver en del af den nationale lovgivning. Lande uden for euro-samarbejdet har mulighed for at tiltræde pagten, hvilket Danmark har benyttet sig af. Europagten er væsentlig mindre ambitiøs end de oprindelige tanker lagde op til. Det vurderes, at den mest betydningsfulde del af den samlede konstruktion udgøres af stabilitetsmekanismen, ESM.

Boks I.2 Den europæiske stabilitetsfond

Den europæiske stabilitetsfond blev etableret i kølvandet på den græske statsfinanskrise i maj 2010 og blev funktionsdygtig i september 2010. Formålet med fonden var fra start af at kunne yde lån til europæiske lande i statsfinansielle vanskeligheder ud fra samme vilkår som det lån, der blev ydet Grækenland. Ideen bag fonden er således, at det enkelte land kan låne penge af fonden til en lavere rente, end landet ellers ville kunne opnå på markedsvilkår, mod at der til gengæld stilles krav om strukturreformer og finanspolitisk konsolidering. At det er muligt at tilbyde det enkelte land en mere favorabel rente, end landet ellers ville kunne opnå, skal ses i lyset af, at eurolandene låner de nødvendige midler under ét, hvilket muliggør lavere finansieringsomkostninger. Da stabilitetsfonden udstedte obligationer i januar 2011, som led i finansieringen af den irske hjælpepakke, var den implicite låneomkostning således under 3 pct., hvilket er væsentligt lavere end den irske stats finansieringsomkostninger. Stabilitetsfondens nuværende ramme udgør samlet 750 mia. euro og er fordelt således:

- EFSM (*European Financial Stability Mechanism*), der administreres og finansieres af EU-Kommissionen. Indeholder 60 mia. euro, der er stillet med sikkerhed i EU's budget
- EFSF (*European Financial Stability Facility*), der af mange opfattes som den egentlige hjælpefond. Består af en samlet ramme på 440 mia. euro. Midlerne tilvejebringes, efter en låneansøgning er modtaget, ved udstedelse af obligationer eller salg af andre finansielle instrumenter. Udstedelsen af obligationer sker på baggrund af statsgarantier fra de enkelte eurolande. Betingelserne for lånet skal forhandles på plads med EU-Kommissionen i samarbejde med ECB og IMF
- Et bidrag fra IMF på 250 mia. euro

EFSF er en midlertidig ordning og udløber formelt i juni 2013. Det er besluttet at etablere en ny permanent krisemekanisme med navnet ESM (*European Stability Mechanism*) ud fra samme principper, som EFSF bygger på. Fonden vil endvidere få mulighed for at købe statsobligationer direkte i markedet, hvilket ikke tidligere har været muligt.

Finanspolitisk konsolidering i Europa

Som følge af store budgetunderskud og kraftig gældsopbygning har de fleste EU-lande fået henstillinger fra det europæiske ministerråd om at påbegynde en finanspolitisk opstramning, jf. tabel I.4. For euroområdet under et var budgetunderskuddet ca. 6 pct. af BNP i 2010, og henstillin-

gerne sigter mod at bringe budgetunderskuddene ned omkring 3 pct. i de fleste lande inden 2014. En del af denne forbedring vil ske automatisk, i takt med at konjunktursituationen normaliseres, og de midlertidige krisetiltag bliver trukket tilbage, men en del af forbedringen af de offentlige saldi kræver strukturelle tiltag i retning af at styrke de offentlige finanser.

**Opstramningen
påbegyndt i mange
lande**

Flere af de hårdest ramte lande har på baggrund af henstillingerne påbegyndt en finanspolitisk konsolidering allerede i 2010, mens Europas største økonomi, Tyskland, har lagt til grund for sit stabilitetsprogram fra april 2011, at der først vil ske markante forbedringer af den strukturelle saldo i 2012. Budgetunderskuddet er i særdeleshed stort i Portugal, Spanien, Irland, Grækenland og Storbritannien, der alle har fået henstillinger om at forbedre den strukturelle saldo med 5-10 pct. de kommende år. På trods af den begyndende opstramning af finanspolitikken i mange europæiske lande vurderes det på baggrund af landenes stabilitetsprogrammer, at den strukturelle saldo i euroområdet først vil være tilbage på niveauet fra 2008 omkring 2013. De kommende år vil der således fortsat være en ekspansiv niveaueffekt fra finanspolitikken set i forhold til 2008, selvom den gradvist strammes.

Tabel I.4 Finanspolitisk opstramning i Europa

	Budgetunderskud (2010)	Offentlig gæld (2010)	Output gap (2010)	Strukturel saldo (2010)	Forbedring af strukturel saldo 2011	Krævet forbedring af strukturel saldo 2012
	----- Pct. af BNP -----					
Tyskland	3,3	83,2	-3,0	-2,0	0,0	1,0
Frankrig	7,0	81,7	-3,6	-5,1	1,3	0,9
Spanien	9,2	60,1	-5,6	-7,8	2,2	3,1
Italien	4,6	119,0	-4,7	-3,5	0,5	0,8
Portugal	9,1	93,0	-2,4	-	-	-
Irland	32,4	96,2	-9,0	-10,0	1,7	0,2
Grækenland	10,5	142,8	-6,1	-	-	-
Storbritannien	10,4	80,0	-5,0	-8,9	1,5	2,1
Danmark	2,7	43,6	-5,6	-1,7	0,6	0,2

Anm.: Forbedringen af den strukturelle saldo i 2011 og 2012 angiver den forventede ændring i henhold til det enkelte lands stabilitets- eller konvergensprogram fra foråret 2011. Output gap er målt i pct. af strukturelt BNP og er baseret på OECD's opgørelse. En del af det ekstraordinært store budgetunderskud i Irland skyldes engangseffekten af rekapitaliseringer af store dele af den irske banksektor.

Kilde: OECD, Economic Outlook, Eurostat og de enkelte landes henstillinger fra det europæiske råd af finansministre (Ecofin).

Asien

Kraftig vækst i Asien

Asien har siden foråret 2009 gennemlevet en kraftig aktivitetsfremgang, og konjunktursituationen er nu normaliseret i de fleste lande. Både Kina og Indien voksede godt 10 pct. i 2010, og selvom væksten ventes at aftage en anelse de kommende år, vil væksten formentlig fortsætte med at være højere end i de fleste andre verdensdele. Inflationen og boligpriserne er steget ganske kraftigt i mange asiatiske lande, og enkelte lande er i fare for at blive overophedet. En meget ekspansiv økonomisk politik har i høj grad bidraget til den hurtige konjunktornormalisering, men penge- og finanspolitikken vil formentlig blive strammet i mange asiatiske lande begyndende i 2011.

Japan ramt af naturkatastrofe

BNP i Japan voksede 4 pct. i 2010 godt hjulpet på vej af en fortsat ekspansiv finanspolitik og kraftig vækst i eksporten, blandt andet som følge af den stærke fremgang i det øvrige Asien. Japan blev dog i marts 2011 ramt af en naturkatastrofe i form af et jordskælv og en efterfølgende tsunami. Naturkatastrofen har ført til en betydelig usikkerhed omkring den økonomiske situation. Det ventes, at væksten i Japan vil blive ganske lav i 2011, blandt andet som følge af den mistede produktionskapacitet i forbindelse med naturkatastrofen. I de kommende år kan der omvendt forventes et vækstbidrag fra genopbygningen af det japanske kapitalapparat.

I.3 Finansielle forhold

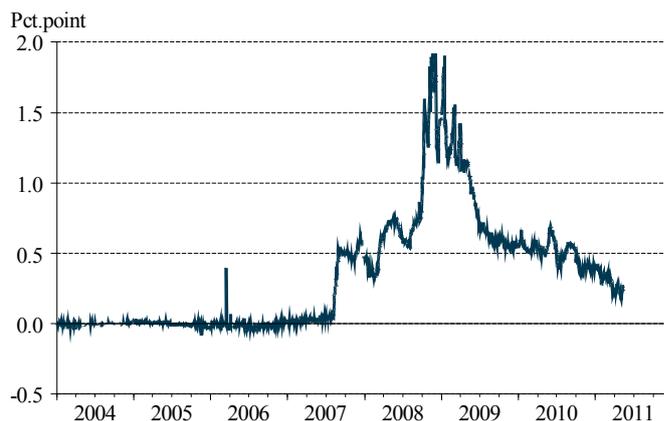
Gradvis normalisering på de finansielle markeder

Signalerne fra de finansielle markeder er blandede. Bekymringen for de offentlige finanser i mange europæiske lande påvirker eksempelvis obligationsmarkederne rundt omkring i verden negativt, mens der på andre delmarkeder er tegn på, at situationen er ved at normaliseres.

Spænd mellem usikre og sikre renter er reduceret yderligere

Et tegn på normaliseringen af pengemarkedet er, at spændet mellem usikre og sikre lån mellem danske pengeinstitutter er reduceret betragteligt, jf. figur I.19. Usikkerhed om bankernes solvens gav under finanskrisen anledning til et højt spænd mellem usikre og sikre lån på pengemarkedet. Spændet udgjorde lige efter krakket af den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers i september 2008 næsten 2 pct.point, men er siden faldet til omkring $\frac{1}{4}$ pct.point. Selvom spændet er reduceret, er det fortsat højere end før krisen. Det er dog et åbent spørgsmål om, spændet vil komme helt ned på niveauet før krisen. Som figuren indikerer, var forskellen på renterne før krisen nærmest nul. Det nuværende rentespænd på omkring $\frac{1}{4}$ pct.point må i lyset af den meget lempelige pengepolitik og deraf følgende rigelige likviditet tages som udtryk for, at der fortsat er en vis nervøsitet for konkurser blandt danske banker.

Figur I.19 Risikopræmie



Anm.: Risikopræmien er forskellen mellem usikrede og sikrede (swap) tremåneders pengemarkedsrente i Danmark. Seneste observation er medio maj 2011.

Kilde: EcoWin.

Bankpakker har bidraget til normalisering

Bankpakke I gav ubegrænset garanti indtil oktober 2010

Bankpakke II tilførte statslig kapital og forlængede garanti for bankernes lån

Normaliseringen på finansmarkederne hænger blandt andet sammen med statslig indgriben, som i Danmark især har udmøntet sig i bankpakkerne I-III. Med Bankpakke I, der blev vedtaget i oktober 2008, garanterede staten alle simple indlån samt lån på pengemarkedet. Den statslige garanti bidrog til større sikkerhed i relation til lån imellem bankerne på pengemarkedet og dermed til indsnævringen af spændet mellem usikre og sikre lån. Den ubegrænsede statsgaranti på almindelige indlån ophørte den 1. oktober 2010.

Bankpakke II, der blev vedtaget i februar 2009, adresserede solvensproblemerne i danske pengeinstitutter ved, at staten tilbød ansvarlig kapital til de danske penge- og realkreditinstitutter på op til 100 mia. kr. Samlet blev der kun udbetalt 46 mia. kr. til 43 ansøgere. Ved at stille kapital til rådighed bidrog bankpakken til at reducere risikoen for, at bankerne blev tvunget til at mindske deres udlån for at sikre den krævede solvensgrad. Dermed bidrog Bankpakke II til at forhindre, at der opstod en kreditklemme, som kunne have forstærket krisens realøkonomiske konsekvenser. Et andet element i Bankpakke II var, at banker kunne tilkøbe en individuel statslig garanti på mellemlange lån, der blev

udstedt inden 2011, og som udløber inden 1. januar 2013. Garantien i Bankpakke II forlængede dermed perioden, hvor det var muligt for pengeinstitutter at opnå statsgaranti.

**Bankpakke III
indførte afviklings-
ordning ...**

Med Bankpakke III blev garantiordningen i bankpakke II for alle bankindsud fra husholdninger og erhverv på op til 750.000 kr. gjort permanent. Samtidig blev der oprettet en afviklingsordning for nødlidende banker, der har valgt at betale til denne ordning. Ordningen indebærer, at staten overtager nødlidende banker, hvis der ikke kan findes en privat køber. Der er fremsat forslag om at ændre ordningen, sådan at tilskyndelsen for sunde banker til at overtage nødlidende banker øges. Det er planen, at dette skal ske ved, at en potentiel køber af en nødlidende bank får en medgift finansieret af indskydergarantifonden.

**... men allerede
forslag om ændring**

**Indskydere i
danske banker
kan tabe penge**

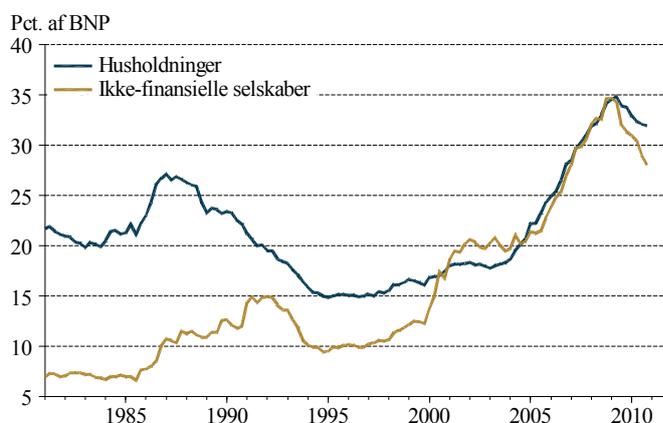
Efter udløbet af den ubegrænsede statsgaranti i Bankpakke I, risikerer indskydere i danske banker at miste en del af deres indskud over 750.000 kr., hvis et pengeinstitut går konkurs. Amagerbankens konkurs i februar 2011 viste, at dette i Danmark – i modsætning til flere andre lande – ikke kun er en teoretisk mulighed. Det er sandsynligt, at denne enegang i øjeblikket gør det sværere for danske banker at få tilført ny kapital og få dækket deres likviditetsbehov gennem låntagning på de udenlandske finansielle markeder uden at skulle betale en betydelig risikopræmie.

**Fortsat fald i
udlånsomfanget**

Perioden før den finansielle krises udbrud var karakteriseret ved, at bankernes udlån steg væsentligt mere end den økonomiske aktivitet, jf. figur I.20. Stigningen skete blandt andet på baggrund af stigende boligpriser, hvilket gav bankerne mulighed for at øge udlånene med sikkerhed i de stigende ejendomsværdier. I kølvandet på krisen faldt bankernes udlån, både fordi efterspørgslen efter lån blev reduceret i takt med den faldende aktivitet, og fordi bankerne ønskede at nedbringe deres udlån og forbedre deres solvensgrad. Reduktionen af udlånene er sket samtidig med, at pengeinstitutterne har strammet deres kreditpolitik i forhold til situationen op til krisen. Selvom pengeinstitutternes udlån er faldet mærkbart i forhold til BNP siden krisens start, er udlånet fortsat væsentlig højere end før boligprisernes kraftige vækst. Det er dermed nødvendigt med en

længere periode med svag udlånsvækst, hvis låneomfanget skal ned på før-krise-niveauet.

Figur I.20 Bankernes udlån



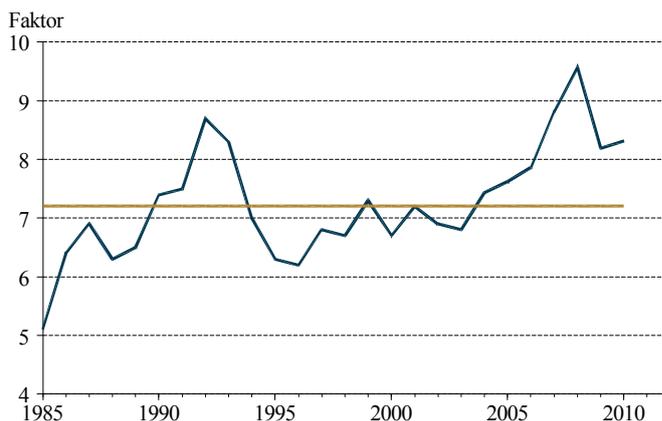
Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2010.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Bankerne er fortsat relativt højt gearede

Bankernes udlåns gearing er et blandt flere mål for bankernes kreditrisiko. Gearingen opgøres som bankernes samlede udlån i forhold til deres egenkapital. Udlåns gearingen steg fra et niveau omkring faktor 7 til omkring faktor 9 op til den finansielle krise, jf. figur I.21. Siden er gearingen blevet reduceret, hvilket både skyldes, at bankerne har reduceret udlånene, og at nogle banker har hentet ny kapital på aktiemarkedet. Bankernes gearing lå trods dette i 2010 fortsat noget over gennemsnittet for de seneste 25 år. Et spejlbillede af en relativt høj udlåns gearing er normalt, at egenkapitalen set i forhold til de samlede aktiver er relativt lav. Egenkapitalprocenten lå således i 2010 ca. 1 pct.point under det historiske gennemsnit.

Figur I.21 Udlåns gearing



Anm.: Udlåns gearing opgøres som bankernes samlede udlån i forhold til egenkapitalen og er et mål for bankernes relative kreditrisiko. Tallene for 2010 er baseret på regnskaber for 1. halvår 2010. Den vandrette streg angiver gennemsnittet for perioden.

Kilde: Nationalbanken, Finanstilsynet og egne beregninger.

Indlånsunderskud falder igen

Frem mod den finansielle krises udbrud opbyggede bankerne et stort indlånsunderskud, jf. figur I.22. Indlånsunderskuddet angiver forskellen mellem bankernes udlån til husholdninger og erhverv og indlån på almindelige bankkonti. Som andel af BNP er indlånsunderskuddet næsten halveret, siden det toppede i slutningen af 2009, men udgør ved udgangen af 2010 fortsat ca. 20 pct. af BNP. Indlånsunderskuddet finansieres blandt andet ved, at bankerne optager lån hos banker i udlandet og institutionelle investorer som f.eks. pensionskasser. En del af disse lån har korte løbetider og skal derfor løbende refinansieres. Et stort indlånsunderskud finansieret ved korte lån i f.eks. udenlandske banker udgør en likviditetsrisiko, idet lånene ikke vil kunne refinansieres ved et tillidssammenbrud på de finansielle markeder. Hvis indlånsunderskuddet derimod dækkes af lån eller gældsinstrumenter med løbetid svarende til udlånene, er et stort indlånsunderskud ikke nødvendigvis et problem.

Figur I.22 Indlånsunderskud i forhold til BNP

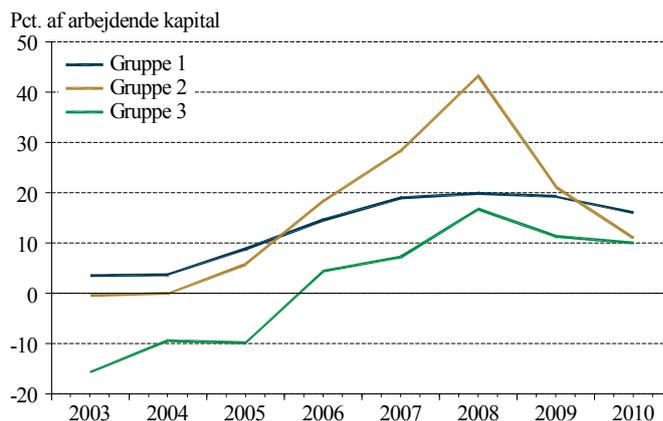
Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2010. Indlånsunderskuddet er opgjort inklusivt de danske institutters udenlandske filialer.

Kilde: Nationalbanken og Danmarks Statistik.

Stigning i indlånsunderskud skævt fordelt på bankerne

Det var især de mellemstore banker, der øgede indlånsunderskuddet op til finanskrisen, jf. figur I.23. De mellemstore banker øgede således indlånsunderskuddet fra tæt på 0 i 2003 til godt 40 pct. af den arbejdende kapital umiddelbart inden krisen. Til sammenligning øgede de store banker deres indlånsunderskud fra ca. 5 pct. i 2003 til ca. 20 pct. i 2009.

Figur I.23 Indlånsunderskud fordelt på bankstørrelse



Anm.: Gruppe 1 er de store banker, gruppe 2 er de mellemstore banker mens gruppe 3 er de små banker, jf. anmærkningen til figur A og B i boks I.3. Der var i 2009 13 mellemstore banker med en samlet balance på ca. 330 mia. kr. Dermed udgør de mellemstore banker ca. 10 pct. af den samlede danske banksektor; de små banker udgør en helt ubetydelig andel af banksektoren. Tallene i figuren indeholder - ligesom i figur I.22 - alle banker, som var i live i de enkelte år. Udviklingen i indlånsunderskuddet i 2008-10 er derfor påvirket af, at en række mellemstore (og små) banker gik konkurs.

Kilde: Nationalbanken og Finanstilsynet.

Banker har fået finansiering med længere løbetid ...

... blandt andet takket været Bankpakke II

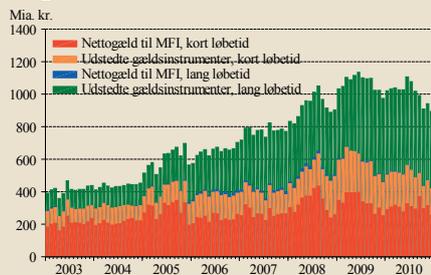
Op til krisen blev en væsentlig del af de aktiver, som bankerne ikke kunne finansiere med indskud fra husholdninger og erhverv, finansieret med korte lån fra andre finansielle institutioner, heriblandt udenlandske banker, jf. boks I.3. Den korte finansiering, der var udbredt før krisen ikke mindst i de mellemstore banker, indebærer en betydelig risiko. Bankpakke II gav imidlertid mulighed for, at bankerne kunne optage statsgaranterede lån, der udløber frem til 1. januar 2013, og bankpakken understøttede derved bankernes mulighed for at vælge finansiering med relativt lang løbetid. I takt med at bankerne har skiftet til længere finansiering, er risikoen forbundet med et indlånsunderskud af en given størrelse reduceret. Muligheden for at optage statsgaranterede lån ifølge Bankpakke II udløb ultimo 2010.

Boks I.3 *Udviklingen i bankernes finansiering**Løbetiden på bankernes finansiering*

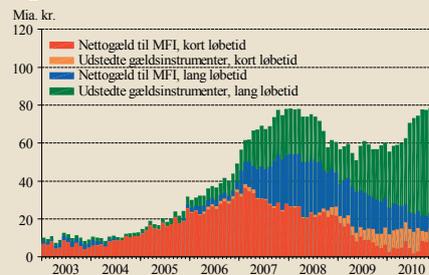
Figur A og B viser løbetiden på finansieringen af den del af bankernes aktiver, som ikke er finansieret af almindelige indskud fra husholdninger og erhverv. Tallene dækker kun over de banker, der eksisterede i 2010, hvilket betyder, at figuren (i modsætning til tallene bag figur I.22 og I.23) ikke inkluderer banker, der gik ned under krisen. Finansieringen dækker ikke kun indlånsunderskuddet, men eksempelvis også værdipapirbeholdningen på aktivsiden. Der er således ikke en en-til-en sammenhæng mellem indlånsunderskuddet og den her i boksen viste finansiering.

For de store banker er andelen af finansieringen med en oprindelig løbetid på under et år faldet fra knap $\frac{3}{4}$ i 2003 til omkring halvdelen i 2010, jf. figur A. For de mellemstore banker steg behovet for finansiering op til krisen, blandt andet som et resultat af det hastigt voksende indlånsunderskud. Finansieringen for de mellemstore banker var op til krisen helt overvejende kort. Efter krisen (og efter bankpakke II) er finansieringen for de mellemstore banker i meget høj grad skiftet til længere løbetider, jf. figur B.

Figur A: Store banker



Figur B: Mellemstore banker



Anm.: Kort løbetid er defineret som oprindelig løbetid op til et år, mens lang løbetid er over et år. MFI er monetære og finansielle institutioner. De store pengeinstitutter, gruppe 1, har en arbejdende kapital på mere end 50 mia. kr., mens de mellemstore pengeinstitutter, gruppe 2, har en arbejdende kapital på mellem 10 og 50 mia. kr. Arbejdende kapital består af summen af indlån, egenkapital, udstedte obligationer samt efterstillede kapitalindskud. Arbejdende kapital indeholder ikke gæld til kreditinstitutter og centralbanker. Tallene er ikke konsoliderede, dvs. udenlandske filialers finansiering indgår ikke. Seneste observation er januar 2011.

Kilde: Nationalbanken.

Finansiell regulering

Finanskommission i USA

USA var som epicenter for finanskrisen hårdt ramt, og den amerikanske regering nedsatte allerede i maj 2009 en kommission, Financial Crisis Inquiry Commission, der fik til opgave at undersøge en række forhold, som kunne have været en medvirkende årsag til finanskrisen. Kommissionen konkluderede ved rapportens aflevering i december 2010, at krisen kunne have været undgået. Kommissionen fandt blandt andet, at der var tydelige tegn på for dårlig regulering og dårligt tilsyn med de store banker, at der var udbredt snyd med kreditvurderingen af boligkøbere, og at årsagen til krisen ikke kun var et overophedet boligmarked, men også en for stor risikotagning i såvel banker som husholdninger, jf. boks I.4.

Ny regulering i USA

USA har vedtaget en ny regulering af det finansielle system i form af den såkaldte *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. Loven indeholder en række ændringer af det amerikanske finansielle system. Loven indebærer blandt andet, at der oprettes et finansielt stabilitetsråd, der i modsætning til eksempelvis det amerikanske finanstillsyn skal overvåge hele det finansielle system, og ikke kun enkelte finansielle aktører. Herudover lægger loven op til, at derivater i fremtiden skal handles på centraliserede handelsplatforme. På realkreditmarkedet stilles der krav om, at udstedere af boliglån i fremtiden skal holde minimum 5 pct. af kreditrisikoen. Fremover vil det således ikke kun være investoren, der taber penge i tilfælde af tab på boliglån. Der forestår et stort arbejde med at implementere lovgivningen, og der kan gå nogle år, før lovgivningen får fuld virkning.

Finansielt stabilitetsråd i EU-regi

I EU-regi er der etableret et tilsvarende finansielt stabilitetsråd, *The European Systemic Risk Board (ESRB)*. Rådet, der blev oprettet i slutningen af 2010, skal være ansvarlig for tilsynet med det samlede finansielle system i EU og ikke med de enkelte finansielle institutioner. ESRB's opgave er at mindske risikoen i det finansielle system ved at identificere systemiske risici, undersøge sammenspillet mellem den makroøkonomiske udvikling og udviklingen på de finan-

sielle markeder, give anbefalinger som en respons på de identificere risici og følge op på disse anbefalinger.

Basel III har særlige konsekvenser for dansk realkredit

Basel-komiteen, som repræsenterer en række nationalbanker, fremsatte i slutningen af 2010 et endeligt forslag til en styrket regulering af bankerne, den såkaldte Basel III-protokol. Basel III introducerer blandt andet to nye kvantitative krav til banker og realkreditinstitutter: Finansieringsbrøken og likviditetsbrøken. Finansieringsbrøken har til formål at få banker og realkreditinstitutter til at benytte sig af mere stabil og langsigtet finansiering end i dag. Likviditetsbrøken har til formål at sikre, at de finansielle institutioner har en stor mængde højlikvide aktiver, som hurtigt kan sælges for at imødekomme alle forpligtelser inden for 30 dage. Begge krav har særlige konsekvenser for den danske realkreditsektor, jf. boks I.5.

Boks I.4 The Financial Crisis Inquiry Commission

The Financial Crisis Inquiry Commission (FCIC) blev nedsat af den amerikanske regering for at få klarlagt årsagerne til den finansielle krise 2007-10. Kommissionen fik bemyndigelse til at vidneindkalde og til at rekvirere korrespondancer, interne papirer etc. Den afsluttende rapport udkom i december 2010.

Kommissionen havde bl.a. til opgave at undersøge den rolle, som følgende faktorer spillede for krisen:

- Bedrageri og snyd i den finansielle sektor
- De offentlige tilsyns muligheder for at undgå krisen
- De globale ubalancer
- Pengepolitikken
- Regnskabspraksis
- Kreditbureauer
- Skatteincitament
- Kapitalkrav og regulering af likviditet og gearing
- Derivater og uregulerede finansielle produkter

Kommissionen fik endvidere til opgave at undersøge årsagerne til hver af de store finansielle institutioners kollaps samt de institutioner, som ville have været kollapsede uden statslig intervention.

Kommissionen konkluderede, at krisen kunne have været undgået. Det skal forstås på den måde, at der var faresignaler, som blev undertrykt eller overhørt. Årsagerne til krisen skal ifølge kommissionen blandt andet findes i:

- *Fejlslagen regulering*; eksempelvis kunne de offentlige myndigheder have tvunget investeringsbankerne til at øge deres kapitaldækning, eller de kunne have begrænset udstedelserne af risikable boliglån, men gjorde det ikke
- *Dårlig virksomhedsledelse (corporate governance)*; herunder mange finansielle institutioners risikotagen og kompensation til medarbejdere i det finansielle system, som gav anledning til kortsigtet tænkning og ikke langsigtet planlægning
- *Låntagning*; et eksplosivt mix af for stor låntagning og for stor risiko i både husholdningerne og i den finansielle sektor. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med bankernes afhængighed af kort låntagning

Boks I.4 The Financial Crisis Inquiry Commission, fortsat

- *Fejlslagent offentligt tilsyn.* De offentlige myndigheder havde instrumenterne til at afværge krisen, og modtog faresignaler før det var for sent. Der peges på, at myndighederne havde en dårlig forståelse af det finansielle system
- *Systematisk brud på ansvarlighed og etik på alle niveauer.* Eksempelvis fandt kommissionen tegn på, at låntagere løj om deres indkomst for at få lån til en ny eller større bolig, og udstederne af lånene solgte lån, som de vidste boligejeren ikke ville kunne tilbagebetale. Incitamenterne i systemet spillede en rolle: Ingen i kæden af boligspekulanter, realkreditinstitutioner, investeringsbanker m.m. stod til at tabe mærkbart, hvis boligpriserne faldt, eller hvis låntager ikke kunne honorere gældsforpligtelserne, da alle led i banken solgte lånene videre til finansielle investorer
- *Ekspansiv pengepolitik og kapitalbevægelser.* De lave pengepolitiske renter sammen med kapital fra udlandet spillede en væsentlig rolle i opbygningen af kreditboblen

Kommissionens medlemmer var dog ikke i stand til at blive enige om en konklusion. Således har fire ud af kommissionens ti medlemmer indført et efterskrift i rapporten, hvor de forklarer deres afvigende holdninger i forhold til rapportens hovedkonklusioner. De afvigende holdninger handler eksempelvis om vigtigheden af boligmarkedet, eller hvor vigtige nogle af de ovenstående punkter var med tanke på, at der også var finansielle kriser i europæiske lande.

Boks 1.5 Basel III og dansk realkredit

Basel-komiteen fremlagde i december 2010 sit endelige forslag til regulering af den finansielle sektor. Der er lagt op til, at de nye regler skal implementeres gradvist frem mod 1. januar 2019. Forslagene skal først vedtages i EU-regi, hvorefter de skal implementeres i dansk lovgivning. Hovedelementerne i reglerne er:

- *Højere kvalitet i basiskapitalen* dækker bl.a. over, at kravet til egenkapitalprocenten øges fra 2 pct. til 4,5 pct. af de risikovægtede aktiver, og at kravet til kernekapitalprocenten øges fra 4 pct. til 6 pct. af de risikovægtede aktiver; kernekapital er summen af egenkapital og hybrid kernekapital (hybrid kernekapital er lån til banker mv., der principielt ikke kan opsiges). Minimumskravet til solvensgraden fastholdes på 8 pct. af de risikovægtede aktiver; solvensgraden opgøres som basiskapitalen (sum af kernekapital, hybrid kernekapital og supplerende kapital) i forhold til de risikovægtede aktiver.
- *Stærkere risikodækning* dækker over forslag, der vil øge risikovægtene og gøre dem mere retvisende i beregningen af de risikovægtede aktiver, der indgår i opgørelsen af solvensgraden mv. Dette øger niveauet for de risikovægtede aktiver og dermed kravet til basiskapitalen.
- *Gearingsbrøken (leverage ratio)* er et mål for institutternes risiko og opgøres som basiskapitalen i forhold til den samlede uvægtede eksponering (udlån, værdipapirer mv.). Minimumsniveauet for gearingsbrøken foreslås fastlagt til 3 pct.
- *Mindre medcyklisk adfærd i den finansielle sektor* dækker over tiltag, som skal reducere de procykliske tendenser i institutternes udlån. Det foreslås, at der indføres en "conservation buffer" på 2,5 pct.point som tillæg til de øvrige solvenskrav. Institutterne må ikke betale udbytte eller bonus, hvis deres egenkapitalprocent er under 7,0 pct., eller deres solvensgrad er under 10,5 pct. Desuden er der lagt op til, at kapitalkravet kan øges med yderligere 2,5 i perioder med høj kreditvækst.
- *Likviditetsdækningsbrøken (liquidity coverage ratio)* er et krav, der har til formål at sikre, at institutterne har en stor mængde højlikvide aktiver, som hurtigt kan sælges i tilfælde af en likviditetskrise. Kravet er, at de likvide aktiver skal svare til de forventede nettoforpligtelser inden for de næste 30 dage i et stress-scenario. I beregningen inddeles aktiverne i to typer. Type 1 aktiver er aktiver, der betragtes som højlikvide, f.eks. statsobligationer. Type 2 aktiver er mindre likvide aktiver. Type 2 aktiverne kan maksimalt udgøre 40 pct. af det nødvendige likviditetsberedskab, og kan desuden kun indgå med en del af aktivets værdi afhængig af hvor risikable de antages at være. Realkreditobligationer er efter forslaget type 2 aktiver og må kun indgå med 85 pct. af deres værdi.

Boks I.5 Basel III og danske realkreditobligationer, fortsat

• *Den stabile finansieringsbrøk (net stable funding ratio)* har til formål at sikre, at der bliver en bedre overensstemmelse mellem løbetiden på institutternes udlån/aktiver og deres indlån/finansiering. Den stabile finansieringsbrøk stiller krav til størrelsen af den stabile finansiering: Jo mindre likvide aktiverne er, jo større er den krævede stabile finansiering. Et instituts stabile finansiering består primært af kapital, passiver med en løbetid på over et år samt "stabile" indlån. Den stabile finansiering skal altid mindst være lig med en vægtet sum af aktiverne, hvor vægtene er større, jo vanskeligere aktiverne vurderes at kunne realiseres i en finansiell krise. Omvendt indgår aktiver, der er meget likvide (lette at sælge), med en lav vægt; eksempelvis får kontanter og korte statspapirer vægten 0. Kravet om stabil finansiering indebærer i praksis, at udlån med løbetid over et år skal finansieres med indlån eller anden finansiering, der løber mere end et år. Der er lagt op til en observationsfase til 2018, hvor konsekvenserne af reglen bliver vurderet.

Særlige problemstillinger i forhold til dansk realkredit

Alle reglerne i Basel III skal overholdes af realkreditinstitutterne, men det er især reglerne vedr. likviditetsbrøken og stabil finansiering, der kan få betydelige konsekvenser for både finanssektoren og boliglåntagere.

Likviditetsbrøk

Statsobligationer er et type 1 aktiv, da de betragtes som sikre og likvide værdipapirer. Statsobligationer må således indgå 100 pct. i likviditetsbrøken og kan medregnes med deres fulde markedsværdi. Derimod betragtes danske realkreditobligationer som type 2 aktiver, da de ikke anses for at være fuldt likvide. Samtidig vurderes de som værende risikobetonede. Dette betyder, at danske realkreditobligationer højst må udgøre 40 pct. af aktiverne i likviditetsberedskabet, og at kun 85 pct. af obligationens markedsværdi tælles med. Disse restriktioner vil formentlig reducere efterspørgslen efter realkreditobligationer, hvilket vil øge renten.

Stabil finansiering

Boliglån har typisk lang løbetid og kræver dermed stabil finansiering. Almindelige fastforrentede realkreditobligationer med 30-årig løbetid er netop en sådan stabil finansiering, idet løbetiden på finansieringen er lige så lang som selve lånet. Ifølge de foreslåede retningslinjer kan realkreditobligationer med løbetid på 1 år og derunder derimod ikke fuldt ud opfattes som en stabil finansieringskilde. Dermed indebærer forslaget om krav til den stabile finansiering, at realkreditinstitutterne skal have en overdækning på de korte lån. Kravet om et sådan likviditetsberedskab vil øge realkreditinstitutionernes omkostninger ved at tilbyde korte rentetilpasningslån, hvilket eksempelvis vil kræve højere bidrag og dermed højere ydelser for låntagerne.

**Basel III kan
medføre højere
boligrenter**

Både kravet om stabil finansiering og likviditetsbrøken kan få stor betydning for det danske realkreditsystem. Likviditetsbrøken indebærer, at realkreditobligationer ikke vil blive betragtet som fuldt likvide og risikofrie, og derfor kan realkreditobligationer ikke tælle med deres fulde værdi i likviditetsbrøken, hvilket vil reducere efterspørgslen. I relation til kravet om stabil finansiering er problemstillingen, at realkreditinstitutterne skal holde et ekstra likviditetsberedskab til dækning for de korte obligationer. Dette vil indebære højere omkostninger til at tilvejebringe denne ekstra likviditet og højere låneomkostninger – især på rentetilpasningslån med rentebindingsperiode på op til et år.

Dansk boligfinansiering**Rentetilpasningslån stadig mere populære**

Danske husholdninger finansierer i større og større grad boligkøb ved rentetilpasningslån og lån uden afdrag. Omkring $\frac{2}{3}$ af det samlede boligudlån udgøres af variabelt forrentede boliglån og omkring $\frac{3}{4}$ af disse lån er afdragsfrie, jf. Nationalbankens publikation *Finansiel Stabilitet 2010*. Af de variabelt forrentede lån udgør hovedparten lån med en rentebinding på kun et år, og kun en mindre del af rentetilpasningslånene har et loft over, hvor meget renten kan stige. Den stadig mere udbredte brug af korte rentetilpasningslån hænger uden tvivl sammen med den ekstraordinært lave korte rente både absolut og set i relation til den lange rente. Den større udbredelse af lån, hvor renten kan variere, er ikke usædvanlig set i forhold til andre lande. Eksempelvis ydes boliglån traditionelt med variabel rente i lande som Sverige, Norge, Storbritannien og Spanien.

Rentetilpasningslån indebærer større rentefølsomhed

Rentetilpasningslån indebærer, at ydelsen varierer med renteniveauet, jf. boks I.6. Dette gælder både variabelt forrentede banklån og rentetilpasningslån baseret på realkreditobligationer. Ydelsen varierer mest for afdragsfrie lån (eller lån med faste afdrag). Når rentetilpasningslån med afdrag påvirkes mindre, skyldes det, at der sker en reduktion i afdraget, når et rentetilpasningslån refinansieres til en højere rente (og omvendt, hvis lånet refinansieres til en lavere rente). Derved virker afdragene i et vist omfang som en buffer på almindelige rentetilpasningslån med afdrag. Boligydelsens følsomhed overfor renteændringer er i sagens natur lig nul for fastforrentede lån.

Boks I.6 Dansk realkredit

Det danske realkreditsystem er et system med mange fordele

Det danske realkreditsystem er et sikkert, transparent og velfungerende system. Balanceprincippet sikrer en klar sammenhæng mellem indbetalinger fra låntager og udbetalinger til långiver og minimerer hermed realkreditinstitutternes markedsrisiko. Endvidere sikrer balanceprincippet transparens, da der i princippet ligger en udstedt obligation bag hvert boliglån. Realkreditlån ydes kun mod pant i jord og fast ejendom, hvilket sikrer en lav risiko for obligationsejerne. Realkreditinstitutterne har et kapitalgrundlag, der yderligere bidrager til sikkerheden for obligationsejerne. Markedet for realkreditobligationer er næsten lige så likvidt som statsobligationsmarkedet, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at realkreditobligationsmarkedet i Danmark er større end statspapirmarkedet, jf. *Nationalbankens kvartalsoversigt, 1. kv. 2011*. Omkostningerne for låntager (bidragene) er let gennemskuelige og relativt lave. Alle realkreditlån optræder på realkreditinstitutternes balance, hvilket tilskynder institutterne til at udføre en grundig kreditvurdering, og låntager hæfter personligt for realkreditlån, hvilket tilskynder låntager til forsigtighed. Alt dette betyder dog ikke, at det danske realkreditsystem er problemfrit. Opmærksomheden er især rettet mod rentetilpasningslån og afdragsfrihed, som øger rentefølsomheden.

Rentetilpasningslån kan føre til makroøkonomisk ustabilitet

Introduktionen af variabelt forrentede boliglån har øget rentefølsomheden i dansk økonomi. Rentefølsomheden dækker over, at ydelsen varierer med renteniveaet.

Det er boligejere med rentetilpasningslån, som i første omgang bærer risikoen, når renten stiger. Den højere ydelse medfører, at boligudgiften stiger. En stigning i ydelsen reducerer boligejernes rådighedsbeløb og påvirker derigennem forbruget negativt. Samtidig vil højere rente og højere ydelse lægge et nedadgående pres på boligpriserne med dertilhørende formuetab for forbrugerne. Det vil sænke forbruget yderligere, og samtidig vil de lavere boligpriser føre til lavere boliginvesteringer. Samlet set trækkes efterspørgslen ned, og ledigheden vil stige.

De negative effekter på økonomien af en rentestigning vil forstærkes, hvis boligejerne ikke er i stand til at betale merydelsen på lånet, idet resultatet da kan blive et øget antal tvangsauktioner. Tvangsauktionerne vil ofte påføre den finansielle sektor tab, som i sidste ende kan true institutternes solvens, hvis de ikke formår at rejse ny kapital. Der skal dog meget betydelige tab til, før der opstår konsekvenser for ejerne af realkreditobligationerne. Selv hvis hele kapitaldækningen i realkreditinstituttet forsvinder pga. tab, vil obligationsejerne fortsat have sikkerhed i værdien af pantet.

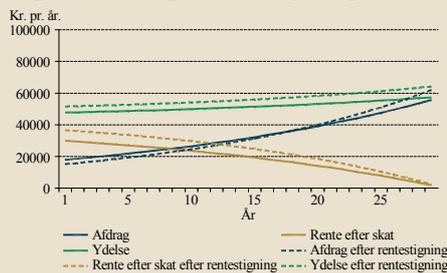
Boks I.6 Dansk realkredit, fortsat

Illustration af rentefølsomheden ved variabelt forrentede lån med og uden afdrag
 Når renten på et rentetilpasningslån stiger, stiger ydelsen. Hvis lånet er med afdrag, ændres afdragsprofilen imidlertid samtidig, sådan at afdragene reduceres. Herved stiger ydelsen mindre, end stigningen i renten isoleret set skulle tilsi. For et rentetilpasningslån uden afdrag er der ikke denne modgående effekt fra afdragene, der ikke kan reduceres, da de er nul. Derfor ændres ydelsen på et afdragsfrit lån mere end på et lån med afdrag, når renten ændres.

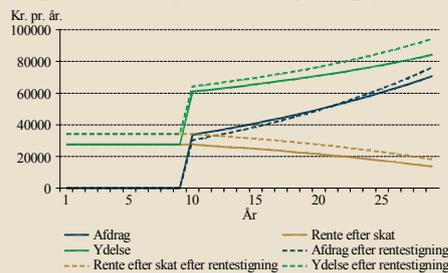
Dette er illustreret i figur A og B. De fuldt optrukne linier viser den samlede årlige ydelse efter skat (grøn), afdrag (blå) og rentebetaling (brun) for henholdsvis et lån med afdrag (figur A) og uden afdrag (figur B) ved en rente på 4 pct. og en hovedstol på 1 mio. kr. De stiplede linier viser de tilsvarende størrelser, når renten er 5 pct. Den årlige ydelse på lånet med afdrag øges med ca. 3.850 kr. (fra 47.650 til 51.500), når renten øges fra 4 til 5 pct., svarende til en stigning i ydelsen på 8 pct.; uden afdrag øges ydelsen efter skat i den afdragsfrie periode med ca. 6.600 kr. (fra 27.000 til 34.000), svarende til en stigning på ca. 24 pct.

Jo højere renten på lånet er, jo mindre afdrag betales de første år. Effekten på ydelsen for et rentetilpasningslån med afdrag af en given rentestigning afhænger dermed af niveauet for renten i udgangspunktet. Derimod er effekten på ydelsen af en given rentestigning på et afdragsfrit lån uafhængig af renten i udgangspunktet. Det betyder, at merstigningen på ydelsen på afdragsfrie lån set i forhold til lån med afdrag ved en rentestigning er mindre ved højere renteniveauer, jf. også figur I.24.

Figur A: Boliglån med afdrag



Figur B: Boliglån med afdragsfrihed



Anm.: Lånet er 30-årigt, har en hovedstol på 1 mio. kr., skatten er 33 pct. og bidraget 0,5 pct. De optrukne linier viser niveauet for de respektive variabler ved et renteniveau på 4 pct. De stiplede linier angiver niveauet for de respektive variabler ved et renteniveau på 5 pct. Rente er inklusivt bidrag.

Kilde: Egne beregninger.

Dansk økonomi påvirkes i højere grad af udsving i renten

Den større udbredelse af rentetilpasningslån indebærer, at dansk økonomi er blevet mere følsom overfor udsving i renten. Ændringer i renteniveauet påvirker under alle omstændigheder boligpriserne og aktiviteten i økonomien – uanset om boligerne er finansieret med fastforrentede lån eller rentetilpasningslån. Med rentetilpasningslån er gennemslaget imidlertid kraftigere, idet boligejernes økonomi påvirkes direkte gennem ændringer i ydelsen. Det øger renteændringernes betydning for boligejernes økonomi. Da boligpriserne samtidig i et vist omfang synes at være bestemt af (førsteårs)ydelsen, indebærer denne større følsomhed af ydelsen også, at boligpriserne er blevet mere følsomme overfor udsving i renten. Udsving i boligpriserne påvirker den makroøkonomiske aktivitet både gennem boliginvesteringerne og det private forbrug.

Rentefølsomhed er ikke nødvendigvis et problem ...

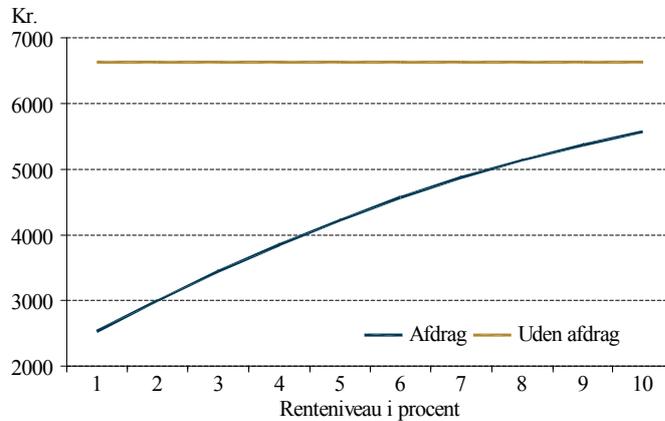
Det er ikke nødvendigvis et problem, at økonomien er blevet mere følsom overfor ændringer i renten. En højere rentefølsomhed indebærer, at transmissionen fra pengepolitikken til realøkonomien er kraftigere. I det omfang den danske konjunktursituation er nogenlunde synkron med konjunktursituationen i euroområdet, og Danmarks Nationalbank ikke af hensyn til fastkurspolitikken tvinges til at fastsætte en rente, der afviger væsentligt fra ECB's, vil udbredelsen af rentetilpasningslån og den højere rentefølsomhed som udgangspunkt virke stabiliserende.

... og i mindre omfang tilknyttet afdragsfrihed

En medvirkende årsag til den større rentefølsomhed er den stigende udbredelse af rentetilpasningslån med afdragsfrihed (på bekostning af rentetilpasningslån med afdrag). Det er imidlertid ikke afdragsfriheden i sig selv, der giver anledning til rentefølsomhed, men afdragsfriheden i kombinationen med variabel rente. Rentefølsomheden på et fastforrentet lån uden afdrag er eksempelvis nul. Endvidere reduceres forskellen i rentefølsomheden mellem lån med og uden afdrag mærkbart, hvis der sammenlignes ved et højere og mere normalt renteniveau end niveauet for dagens rente. Førsteårsydelsen efter skat på et rentetilpasningslån uden afdrag med en hovedstol på 1 mio. kr. stiger eksempelvis med ca. 6.600 kr. ved en stigning i renten på 1 pct.point uanset renteniveauet. For et tilsvarende lån med afdrag stiger førsteårsydelsen med ca. 2.500 kr. ved et renteniveau

på 1 pct. og knap 5.500 kr. ved et renteniveau på 10 pct., jf. figur I.24. Den forøgede rentefølsomhed er således primært forbundet med rentetilpasningselementet i de nye låneformer.

Figur I.24 Ændring i ydelse ved en renteændring



Anm.: Figuren viser ændringen i førsteårsydelsen efter skat for et lån på 1 mio. med afdrag henholdsvis uden afdrag, når renten ændres med 1 pct.point fra et udgangspunkt, der varieres fra 1 pct. til 10 pct.

Kilde: Egne beregninger.

Øget rentefølsomhed kan i visse tilfælde blive et problem – især ved valutakriser

Den forøgede rentefølsomhed kan også være en kilde til makroøkonomisk ustabilitet når bevægelserne i den korte rente ikke matcher konjunkturudviklingen perfekt. Det kan i særlig grad blive et problem på grund af samspil med den danske fastkurspolitik. Netop fastkurspolitikken adskiller Danmark fra andre lande med stor udbredelse af variabelt forrentede boliglån. Fastkurspolitikken betyder, at boligejerne risikerer at stå over for renteændringer, der kommer pludseligt, er kraftige og kan løbe modsat de stabiliseringsmæssige behov for dansk økonomi, hvis der opstår et pres på kronen kan Nationalbanken således tvinges til at hæve renten kraftigt for at forsvare valutakursen. En sådan situation vil typisk være kortvarig, men hvis den indtræffer på et tidspunkt, hvor mange rentetilpasningslån skal refinansieres, kan boligejernes økonomi blive påvirket så kraftigt,

at det kan få makroøkonomiske konsekvenser. Da refinansieringen af rentetilpasningslånene i fremtiden i højere grad vil blive fordelt ud over hele året, vil denne problemstilling blive reduceret, men ikke elimineret.

Problemer har baggrund i forventning om statslig redning og kortsynethed

Under ideale omstændigheder kunne man argumentere for, at de problemer, som boligejere med rentetilpasningslån kan opleve, er boligejernes eget problem, idet de må indkalkulere risikoen for rentestigninger. Der er imidlertid mindst to forhold, som både kan øge udbredelsen af rentetilpasningslånene og gøre låntyper med høj rentefølsomhed problematisk. For det første kan låntagerne – berettiget eller uberettiget – have en forventning om, at myndighederne vil gribe ind, hvis renten stiger voldsomt. Det kan være begrundet i, at en markant rentestigning kan true den makroøkonomiske stabilitet og måske i sidste ende true det finansielle system. Forventningen om, at myndighederne vil gribe ind, giver en u hensigtsmæssig tilskyndelse til at finansiere boligen med lån med kort bindingsperiode (og eventuelt afdragsfrihed). For det andet er det sandsynligt, at nogle låntagere systematisk undervurderer risikoen ved variabelt forrentede lån, f.eks. fordi de fejlagtigt tror, at en midlertidigt lav rente og dermed lav (førsteårs-) ydelse er ensbetydende en lav ydelse i hele lånets løbetid, eller fordi de undervurderer, hvor meget (førsteårs-) ydelsen kan stige. Det kan betyde, at der ud fra såvel en individuel som samfundsøkonomisk vurdering tages for store risici i boligfinansieringen. Begge forhold – forventninger om statslig redning i tilfælde af kraftige rentestigninger og kortsynethed – kan gøre rentetilpasningslån problematiske.

Fordele og ulemper

Kombinationen af fastkurspolitik og lån med variabel rente kan således være en problematisk cocktail. På den ene side indebærer de fleksible låneformer mange fordele, men på den anden siden er der også ulemper, som – hvis de vurderes at overstige fordelene – kan begrunde indgreb overfor de fleksible låneformer, jf. boks I.7.

Boks 1.7 Problemstillinger ved rentetilpasningslån og afdragsfrihed

Rentetilpasningslån med og uden afdragsfrihed indebærer ekstra risici i forhold til fastforrentede boliglån med afdrag. Risikoen for makroøkonomisk ustabilitet kan føre til, at myndighederne føler sig tvunget til at gribe ind på boligmarkedet, hvorved en regning, der rettelig burde betales af låntagerne, ender hos skatteyderne. Samtidig kan Nationalbanken stå over for et pengepolitisk dilemma, hvor hensynet til kronen skal vejes over for den finansielle stabilitet.

Den øgede risiko gør det relevant at overveje, om der er behov for begrænsninger i adgangen til disse låneformer. Argumenterne for indgreb skal dog vejes op mod, at de fleksible låneformer indebærer fordele. Med valgfrihed mht. varierende låneformer kan den enkelte boligejer bedre sammensætte sin gæld, så den passer til vedkommendes holdning til risiko. Variabel rente indebærer også, at boligejernes økonomi under normale omstændigheder lettes under lavkonjunkturer, hvor pengepolitikken lempes. Herved bidrager boligmarkedet under normale omstændigheder i højere grad til den makroøkonomiske stabilitet. Afdragsfrihed er en billig mulighed for boligejerne til at tilpasse afdragsprofilen, hvilket giver øget fleksibilitet og mulighed for at afdrage på anden og dyrere gæld. Tilpasning af afdragsprofilen var også muligt, før afdragsfrihed blev introduceret, men det krævede låneomlægninger medførende omkostninger i form af afgifter og gebyrer til realkreditinstitutter. Begrænsninger rettet udelukkende mod realkreditlån er problematiske, idet de kan føre til, at lånene, og de dertil knyttede problemer, flytter til f.eks. bankerne.

Mulige indgreb

Hvis det ud fra en samlet betragtning vurderes hensigtsmæssigt at stramme realkreditlovgivningen, er en mulighed at justere på lånegrænserne for de typer af lån, der vurderes problematiske, f.eks. rentetilpasningslån eller afdragsfrie lån. Reglen kunne eksempelvis være, at højst 40 eller 50 pct. af lånets værdi må sættes i pant mod ikke-fastforrentede lån. Lavere lånegrænser på sådanne lån vil begrænse rentefølsomheden og mindske den makroøkonomiske ustabilitet under den forudsætning, at boligejerne omlægger til lån med fast rente. Et indgreb mod rentetilpasningslån bør omfatte tinglysning af alle lån med variabel rente. Herved undgås, at boligejerne omgår begrænsningen ved at finansiere sig med et variabelt forrentet banklån.

Begrænses muligheden for afdragsfrihed, tvinges boligejere til omkostningsfulde tillægsbelåninger eller løbetidsforlængelser, hvis de ikke ønsker at følge den fastlagte afdragsprofil, der ligger i realkreditlån med afdrag.

(fortsættes)

Boks 1.7 Problemstillinger ved rentetilpasningslån og afdragsfrihed, fortsat

Samtidig reduceres muligheden for at nedbringe dyrere lån, og den fleksibilitet, der ligger i muligheden for afdragsfrihed i forbindelse med f.eks. arbejdsløshed, mindskes. Begrænsning eller forbud mod afdragsfrihed kan begrænse rentefølsomheden i ydelsen, men vil ikke have stor betydning for opbygningen af friværdi. I praksis er afdragene de første år af et 30-årigt låns løbetid ret begrænsede. Eksempelvis tager det mere end 5 år at afdrage 10 pct. af hovedstolen på et 30-årigt lån ved et renteniveau på 4 pct. Samtidig kan der optages tillægslån, hvis der er friværdi – f.eks. som følge af afdrag. I praksis vil en begrænsning af afdragsfrie lån derfor næppe have stor betydning for opbygningen af friværdi.

Et alternativ til lavere lånegrænser kan være at påføre låntagere højere omkostninger ved optagelse af rentetilpasningslån gennem skatter. Kravet i Basel III om stabil finansiering indebærer i sig selv større omkostninger ved at tilvejebringe lån med kort løbetid. Da disse omkostninger i praksis vil blive båret af låntagerne, øger indførelsen af reglerne låneomkostningerne for disse typer af lån.

En mulighed for en (yderligere) fordyrelse af rentetilpasningslån, som direkte ville påhvile låntager, ville være at kræve en højere afgift for tinglysning af lån med rentetilpasning eller alternativt at give rabat for fast forrentede lån.

Ifølge realkreditinstitutterne selv bevilges lån med rentetilpasning kun, hvis låntager kan godkendes til et lige så stort lån med fast rente. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at låntager kan klare et lån til det aktuelle niveau for den lange rente. Hvis renten på rentetilpasningslån stiger, og en låntager, der oprindeligt optog et rentetilpasningslån, ønsker at skifte til fast forrentede lån, vil den lange rente med stor sikkerhed også være steget. Det giver dermed ikke tilstrækkelig sikkerhed, at en låntager kan kreditvurderes til at kunne klare et lån med fast rente, hvis kreditvurderingen finder sted på et tidspunkt, hvor renten er relativt lav. Det er sandsynligt, at en del låntagere i dag ikke er fuldt opmærksomme på den risiko, de påtager sig, når de på optager lån med variabel rente. En mulighed kunne derfor være at pålægge realkreditinstitutter og banker en skærpet pligt til at informere om risikoen for og konsekvenser af pludselige stigninger i ydelsen ved optagelse af rentetilpasningslån. En øget information om risikoen ved rentetilpasningslån ville reducere risikoen for, at låntagere fejlagtigt tror, at en midlertidig lav rente er ensbetydende med en lav ydelse i hele lånets løbetid. Reduceres denne misforståelse, kan det medvirke til at mindske udbredelsen af rentetilpasningslån.

I.4 Indenlandsk efterspørgsel

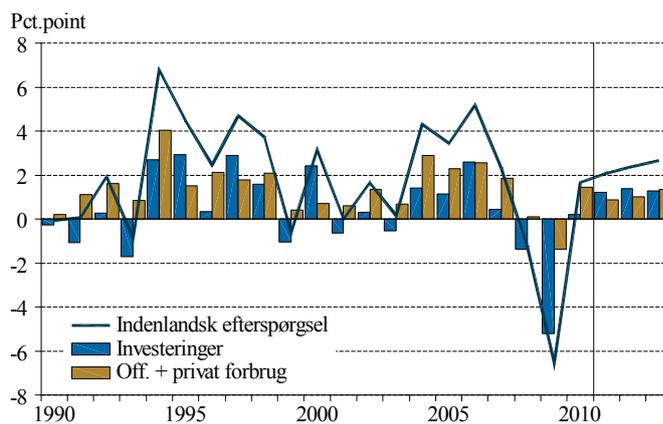
Kun svag vækst i den indenlandske efterspørgsel

Den private, indenlandske efterspørgsel er endnu kraftigt mærket af krisen. Et lavt investeringsniveau kombineret med en svag vækst i det private forbrug ekskl. bilkøb indebærer, at den private efterspørgsel ekskl. lagre kun bidrog med 0,2 pct.point til væksten i den samlede indenlandske efterspørgsel i 2010. Den samlede efterspørgsel steg alligevel pænt, men det skyldtes dels en stigende offentlig efterspørgsel, der bidrog til væksten i den indenlandske efterspørgsel med ½ pct.point, dels en begyndende normalisering af lagerinvesteringerne, der bidrog med 1 pct.point.

Men udsigt til fremgang

I de kommende år ventes stigende forbrugs- og investeringskvoter, men en fortsat svag udvikling på boligmarkedet, en svag vækst i den disponible indkomst, lav vækst i det offentlige forbrug, højere renter samt en generel usikkerhed bidrager til, at væksten i den indenlandske efterspørgsel ventes at blive dæmpet set på baggrund af et udgangspunkt fra en kraftig lavkonjunktur, jf. figur I.25 og tabel I.5.

Figur I.25 Vækstbidrag til indenlandsk efterspørgsel



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

Tabel I.5 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets	Mængdestigning				
	priser	2009	2010	2011	2012	2013
	2010	2009	2010	2011	2012	2013
	Mia. kr.	-----	Pct.	-----	-----	-----
Privat forbrug	853	-4,5	2,2	1,7	1,9	2,7
Bilkøb	37	-29,8	34,2	16,7	-0,9	2,6
Andet forbrug	816	-3,2	1,1	1,0	2,1	2,7
Offentligt forbrug	513	3,1	1,0	0,1	0,0	0,0
Offentlige investeringer	38	4,6	7,3	9,5	-8,0	-8,0
Boliginvesteringer	74	-16,9	-9,4	3,8	4,3	7,3
Erhvervsinvesteringer	175	-15,3	-1,4	0,4	7,7	8,2
Maskiner	135	-13,0	6,8	0,7	6,7	7,6
Bygninger	40	-22,1	-28,6	-0,9	12,5	11,0
Lagerændringer	-5	-2,1	1,0	0,8	0,5	0,2
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.648	-6,5	1,7	2,1	2,4	2,7

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

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

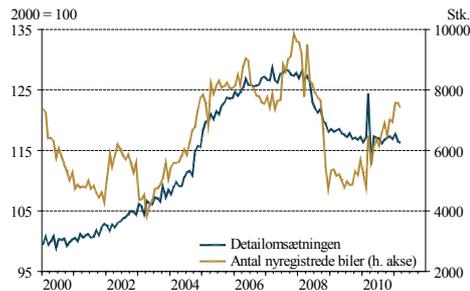
Stigning i det private forbrug, men til dels pga. bilkøb

Det samlede private forbrug steg i 2010 med 2,2 pct. Stigningen kan for en væsentlig del forklares af en kraftig stigning i bilkøbet på over 30 pct. Stigningen i bilsalget bidrog således med ca. 1 pct.point til stigningen i det samlede forbrug. Forbrugsudviklingen er bemærkelsesværdig svag, set i lyset af det kraftige fald i forbruget i 2009, udbetaling af SP, skattelettelser, og de historisk lave renter, hvilket formentlig skyldes formuetabene, der blev lidt under krisen, og at der fortsat er en generel usikkerhed om udviklingen i ledigheden og om situationen på boligmarkedet.

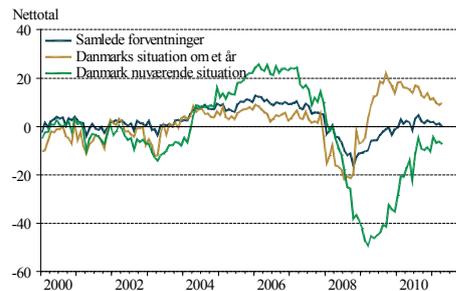
Blandet billede fra forbrugsindikatorer

Detailomsætningen har ligget på et lavt, uændret niveau siden midten af 2008, jf. figur I.26a. De samlede forbrugerforventninger er akkurat i plus, men svagt faldende, jf. I.26b. De bagvedliggende tal bekræfter de blandede signaler fra indikatorerne, da forventningerne til Danmarks situation om et år er svagt faldende, mens forventningerne til Danmarks aktuelle situation i 2011 er stigende.

Figur I.26a Forbrugsindikatorer



Figur I.26b Forbrugertillid



Anm.: Seneste observation er marts 2010 for antallet af nyregistrerede biler og detailomsætningen. Seneste observation er april 2011 for forbrugertilliden. Nettotal skal tolkes som udtryk for tendensen i tilliden. Eksempelvis er et nettotal på 20 udtryk for, at der forventes en bedring netto i husholdningerne, som repræsenterer 20 pct. af de samlede husholdninger.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Moderat forbrugsvækst

Det private forbrug skønnes at stige med ca. 1½ pct. i 2011 og ca. 2 pct. i 2012. Den forventede vækstrate i 2011 svarer omtrent til den gennemsnitlige vækstrate i det private forbrug gennem de seneste 30 år. Forbrugsstigningen indebærer, at det private forbrug først når op på niveauet fra før krisen i 2013. Set i lyset af det kan stigningerne virke moderate. Det afspejler en forventning om, at stigende renter, krybende boligpriser og en svag indkomstudvikling vil lægge en dæmper på forbrugslysten.

Fortsat konsolidering af husholdningernes økonomi

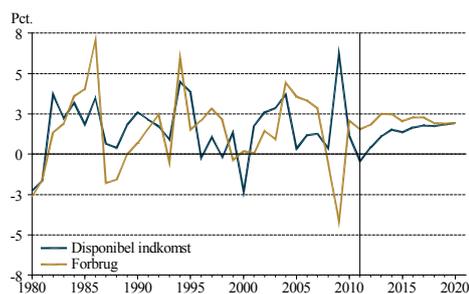
Indkomstudviklingen forventes i indeværende prognose kun langsomt at blive normaliseret, jf. figur I.27a. Dette skal ikke mindst ses i lyset af en begrænset lønudvikling og en høj inflation. Det betyder, at den forventede stigning i forbruget skal komme fra, at husholdningerne bruger en større del af deres indkomst på forbrug, jf. figur I.27b. Den forventede udvikling medfører, at forbrugskvoten ligger tæt på det historiske langsigtede niveau, når konjunktursituationen forventes normaliseret omkring 2015. Den træge tilpasning til forbrugskvotens langsigtede niveau skal blandt andet ses som konsekvens af husholdningernes ønske om konsolidering efter store formuetab i forbindelse med den finansielle krise. Denne konsolidering er først lige begyndt på trods af en lav forbrugskvote under krisen. Faldet i boligformuen har dog været så kraftig, at den øgede

opsparing endnu ikke har været tilstrækkelig til at øge husholdningernes formue. Der forventes en langsigtet tendens til såvel stigende forbrugskvote som formuekvote frem mod 2020, hvilket blandt andet skal ses på baggrund af, at der bliver relativt flere nedsparere end opsparere i takt med, at der kommer relativt flere pensionister end personer i arbejdsstyrken i årene fremover.

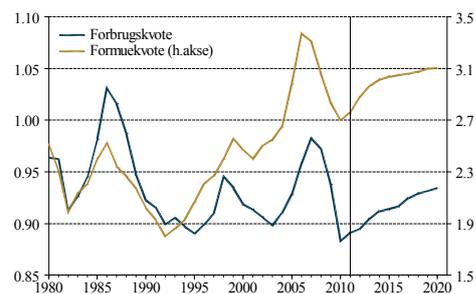
Stor usikkerhed om boligprisen

På trods af en mindre stigning i boligprisen i 2010 og historisk lave renter, er der fortsat stilstand på det danske boligmarked. Faldet i boligpriserne er tilsyneladende stoppet, men stigningen var i 2010 kun lidt højere end inflationen. Antallet af tvangsaktioner er omkring fem gange så højt som før krisen og dobbelt så højt som i starten af 2000. Den svagt faldende tendens i slutningen af 2009 og starten af 2010 i både liggetider (den gennemsnitlige tid en bolig er til salg) og udbud af boliger til salg viste sig at være midlertidige, og både liggetiderne og udbuddet er tilbage på niveauet på toppen af den finansielle krise, jf. figur I.28a. Spejlbilledet af denne udvikling er et lavt antal handler set i forhold til niveauet igennem de seneste ca. 20 år, jf. figur I.28b. Forude venter endvidere stigende renter.

Figur I.27a Indkomst og forbrug



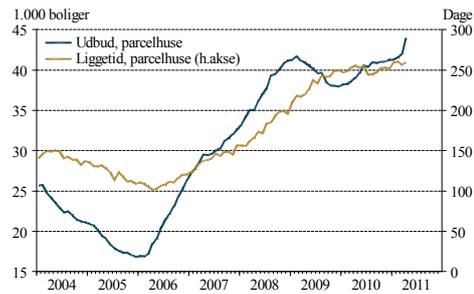
Figur I.27b Forbrugs- og formuekvote



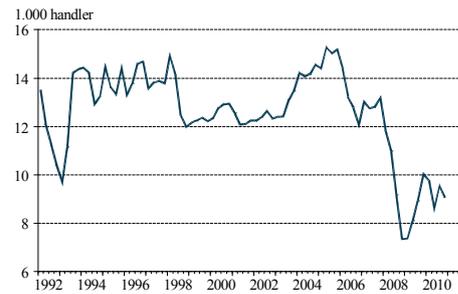
Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.6. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemmende private formue målt i forhold til disponibel indkomst. Den private formue udgøres af husholdningernes finansielle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

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

Figur I.28a Udbud og liggetid



Figur I.28b Handler af enfamiliehuse



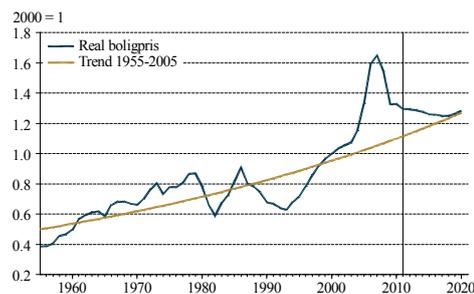
Anm.: Egen sæsonkorrektur. Seneste observation er april 2011 for udbud og liggetider og 4. kvartal 2010 for antal handler.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Realkreditrådet.

Forventning om svag boligprisudvikling fra 2011 til 2020

Prognosen indebærer et lille nominelt fald i boligprisen i 2011 og omtrent uændrede reale prisen frem til 2020. Boligprisen forventes på kort sigt specielt at blive holdt nede af stigende renter, en fortsat svag udvikling i beskæftigelse og i indkomster samt en generel usikkerhed hos husholdningerne om den nære fremtid. Det forventede nominelle fald i boligprisen i 2011 skal således specielt ses i lyset af ventede rentestigninger sammenholdt med et fald i realindkomsterne. Alene den forventede rentestigning i indeværende prognose indebærer et nedadgående pres på boligprisen på ca. 1 pct. i 2011 og yderligere ca. 1¼ pct. i 2012. Renterne er allerede steget fra det historisk lave niveau. Samtidig vurderes den reale boligpris at befinde sig over dets langsigtede trendniveau, jf. figur I.29a. Det kan forstås som det niveau, boligprisen ville befinde sig på, hvis den reale boligpris havde vokset med den gennemsnitlige historiske vækstrate, se *Dansk Økonomi, efterår 2010*. Det skønnes, at den reale boligpris langsomt vil nærme sig ligevægtsniveauet frem mod 2020, hvilket indebærer en stort set uændret real boligpris, i perioden 2011-20.

Figur I.29a Real boligpris



Figur I.29b Boliginvesteringer



Anm.: Den reale boligpris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse divideret med deflatoren for det private forbrug med 4. kvartal 2010 som seneste historiske observation. Trenden i den reale boligpris er estimeret i logaritmer.

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

Forsigtig vending i boliginvesteringer

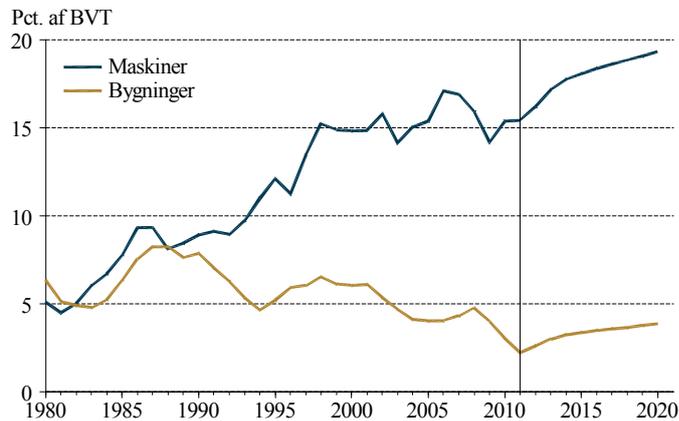
Den store usikkerhed omkring boligmarkedet påvirker generelt prognosen for udviklingen i den indenlandske efterspørgsel og boliginvesteringerne i særdeleshed. Boliginvesteringerne i forhold til BNP ligger nu på et meget lavt niveau historisk set, og stigningen i 2010 var den første stigning siden 2006, jf. figur I.29b. På den baggrund forventes det, at boliginvesteringernes bund er nået på trods af den store usikkerhed, der hersker omkring udviklingen i boligpriserne. Prognosen understøttes blandt andet af, at antallet af byggetilladelser er steget kraftigt gennem sidste halvår af 2010. Endvidere er boliginvesteringerne faldet mere end den historiske sammenhæng mellem boligpriser og boliginvesteringer ville have tilsagt. Frem mod 2020 forventes det, at boliginvesteringerne nærmer sig den historiske langsigtede ligevægt.

Begyndende stigninger i erhvervsinvesteringerne

Mens maskininvesteringerne steg med mere end 5 pct. i 2010, fortsatte investeringerne i bygninger og anlæg i krisens spor med et fald på ca. 14 pct. Stigningen i maskininvesteringerne var dog påvirket af en stor stigning i andet kvartal, som primært kan tilskrives en investering i en boreplatform i Nordsøen. Fremadrettet ventes investeringerne at stige som led i konjunkturaliseringen. Industriens ordreindgang er stigende, hvilket kan være en indikation på, at industriproduktionen endelig vil bevæge sig op på niveauet fra før krisen. Samtidig er specielt byggesektorens forventninger

stigende. Tilsammen trækker det forsigtigt i retning af et mere positivt syn på fremtiden og større investeringslyst. Det skønnes at resultere i stigende investeringskvoter, jf. figur I.30. Det forventes, at maskininvesteringskvoten vil fortsætte sin stigende trend frem mod 2020. Bygningsinvesteringens kvoten har haft en aftagende tendens, men kvoten antages at blive stabiliseret i den nuværende prognose.

Figur I.30 Maskin- og bygningsinvesteringskvote



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

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

Lageropbygning bidrager til vækst

Krisen resulterede i en meget stor lagernedbrydning. Lager nedbrydningen fortsatte i 2010, men i langsommere tempo. Den mindre lagernedbrydning i 2010 bidrog positivt til den samlede vækst med næsten 1 pct. point. Det forventes, at virksomhederne begynder at opbygge deres lagre de kommende kvartaler, hvilket vil bidrage til at forøge den samlede efterspørgsel. I alt skønnes det, at lagerinvesteringerne vil bidrage med ca. $\frac{3}{4}$ pct.point til væksten i 2011 og op mod $\frac{1}{2}$ og $\frac{1}{4}$ pct.point i henholdsvis 2012 og 2013. Niveaulet for lagerinvesteringerne ventes først i 2013 at nå det gennemsnitlige niveau set over perioden 1980-2010. Lager-

investeringerne forventes at forblive omtrent uændret efter 2013 og bidrager derfor ikke yderligere til væksten.

I.5 Udenrigshandel og betalingsbalance

Rekordoverskud på betalingsbalancen i 2010

Udenrigshandlen steg i 2010 efter en voldsom kontraktion i verdenshandlen som respons på den finansielle krise. Stigningen var både et resultat af højere økonomisk aktivitet i Danmark og udlandet samt en normalisering af niveauet for den globale handel. For Danmark blev resultatet et rekordoverskud på betalingsbalancens løbende poster på 96 mia. kr. Overskuddet vedrører primært overskuddet på vare- og tjenestebalancen.

Høj udlandsvækst i 2010

Kriseåret 2009 var det første år med negativ vækst på de danske eksportmarkeder under et siden 1966. Med især den høje vækst gennem 2010 på Danmarks to vigtigste eksportmarkeder, det tyske og svenske, vendte væksten på eksportmarkederne tilbage til et mere normalt niveau set i et historisk perspektiv. BNP hos vores samhandelspartnere ligger fortsat betydeligt under det strukturelle niveau. Der er derfor et vist potentiale for dansk eksportvækst de kommende år i takt med, at konjunktursituationen på Danmarks eksportmarkeder bliver normaliseret. Konjunkturnormaliseringen ventes dog at blive forholdsvis langsom, blandt andet som et resultat af den forestående finans- og pengepolitiske konsolidering, ud over hvad konjunkturerne tilsiger, hvilket skal ses i sammenhæng med store underskud på de statslige budgetter, bl.a. i euroområdet, og stigende råvarepriser.

Svækkelse af kronekursen forbedrede konkurrenceevnen

Lønstigningerne aftog mærkbart i Danmark i 2010 og lønstigningstakten blev nogenlunde som i udlandet, jf. tabel I.6. Selvom lønomkostningerne i Danmark voksede i takt med udlandets blev den danske lønkonkurrenceevne forbedret i 2010 som følge af en svækkelse af den effektive kronekurs, jf. figur I.31. Svækkelsen af den effektive kronekurs skyldes primært svækkelsen af euroen, men også styrkelsen af den svenske og norske krone samt pundet. I 2011 ventes væksten i lønomkostningerne at aftage yderligere i Danmark, hvilket sammen med en antagelse om en uændret effektiv valutakurs gør, at der ikke imødeses nogen væsentlig ændring i lønkonkurrenceevnen.

Tabel I.6 Lønkonkurrenceevne

	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger, indland	2,9	2,6	2,0	2,2	2,5
Stigning i timelønomkostninger, udland	1,4	2,6	2,3	2,6	2,8
Ændring i relativ løn	-1,5	0,1	0,3	0,4	0,4
Ændring i effektiv kronekurs	1,8	-3,5	0,4	0,4	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-3,3	3,6	-0,1	0,0	0,4

Anm.: Lønomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger, og lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønsomkostningerne 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: BLS, OECD, EcoWin, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne skøn.

Figur I.31 Effektiv kronekurs



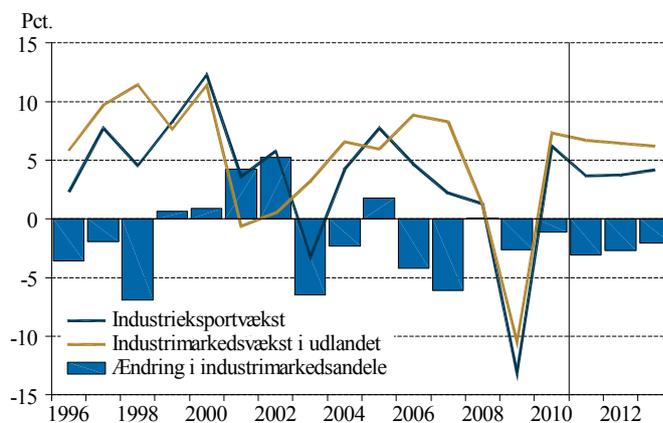
Anm.: Seneste observation er maj 2011.

Kilde: EcoWin.

Fortsat forventet tab af markedsandele

Danske virksomheders markedsandele forblev stort set uændrede i 2010 på trods af den forbedrede konkurrenceevne, jf. figur I.32. Dette kan ses som et resultat af den forudgående kraftige forværring af konkurrenceevnen og sammensætningen af den danske eksport, som i et vist omfang består af medicin samt miljø- og energiteknologi. Disse varer er mindre prisfølsomme end mange andre eksportvarer. I indeværende prognose forventes danske virksomheder at tabe industrimarkedsandele, hvilket blandt andet skal ses i lyset af den løbende forringelse af lønkonkurrenceevnen i tidligere år. Uanset prisfølsomheden i danske eksportvarer vil det lægge et nedadgående pres på markedsandelene i fremtiden.

Figur I.32 Industrieksport, markedsvækst- og andele



Anm.: Markedsandelene er konstrueret ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejte gennemsnit af aftagerlandenes industriimport. Både eksport og import er mængder. Aftagerlandenes import er sammenvejet med udgangspunkt i de givne eksportvægte. Aftagerlandenes importvækst er fremskrevet med udgangspunkt i den forventede vækst i BNP i de enkelte lande sammenvejet med eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

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

Kraftig vækst i vareeksport og -import i 2010

Både eksporten og importen steg forholdsvist kraftigt i 2010. Årsvæksten for eksporten af varer var således 5 pct., mens importen af varer voksede lidt mindre. Væksten i eksporten skal primært ses i lyset af den tiltagende vækst på

de danske eksportmarkeder. Væksten i vareimporten er et resultat af at den samlede efterspørgsel steg hurtigere end den samlede produktion i Danmark.

Negativt vækstbidrag fra udenrigshandlen

Vækstbidraget fra udenrigshandlen ventes i nærværende prognose at blive negativt på trods af stigende eksportvækst, jf. tabel I.7. Det skal ses i sammenhæng med den relativt hurtigere genopretning af importkvoten i forhold til eksportkvoten. Nærværende prognose indebærer, at importkvoten vil følge den historiske tendens til at stige hurtigere end eksportkvoten. Siden midten af halvfemserne er eksportkvoten steget, selv om den danske lønkonkurrenceevne er blevet forværret. Det kan tilskrives en højere vækst på de danske eksportmarkeder end i Danmark og øget international arbejdsdeling. Fortsættelsen af den kraftigere vækst i importkvoten i forhold til eksportkvoten skal også ses på baggrund af, at den samlede efterspørgsel forventes at stige mere end den danske produktion, som følge af en lav strukturel vækst i Danmark.

Tabel I.7 Eksport og import

	Årets priser 2010	Mængdestigning				Prisstigning			
		2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
	Mia. kr.	Pct.				Pct.			
Vareeksport	539	5,0	2,1	1,9	2,2	4,6	3,2	1,5	1,0
heraf industri	356	6,2	3,7	3,8	4,2	1,2	0,0	1,0	1,0
Tjenesteeksport	342	1,4	7,1	3,8	3,3	11,6	2,0	1,7	2,4
Eksport i alt	881	3,6	4,1	2,7	2,6	7,2	2,7	1,6	1,6
Vareimport	502	4,5	5,8	3,3	4,2	4,5	4,3	1,9	0,9
heraf industri	373	5,2	6,6	3,4	5,1	0,8	1,0	1,0	1,0
Tjenesteimport	282	0,2	4,5	3,9	3,6	4,2	2,4	2,4	2,4
Import i alt	784	2,9	5,3	3,5	4,0	4,4	3,6	2,1	1,5

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

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

Kraftig stigning i varepriserne, men bytteforholdsforværring

Priserne i udenrigshandlen steg i 2010 efter kraftige fald i 2009. Genopretningen af priserne kan ses som et resultat af normaliseringen af verdenshandlen i kombination med generelt stigende energi- og råvarepriser. Priserne for blandt andet industrivarer og tjenester befinder sig på et højere niveau end før krisen. Importpriserne på varer steg i 2010 dog en del mere end eksportpriserne, og Danmark oplevede dermed en lille bytteforholdsforværring. Forværringen forventes at fortsætte i 2011-12, hvorefter prognosen indebærer et omtrent konstant bytteforhold i perioden 2013-20.

Stor stigning i overskuddet på betalingsbalancen i 2010

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev i 2010 på 96 mia. kr. Overskuddet er primært et resultat af en gunstig udvikling på vare- og tjenestebalancen, som samlet set udviste et overskud på 90 mia. kr. Specielt tjenestebalancen bidrog til overskuddet, idet overskuddet her steg med ca. 20 mia. kr. i forhold til kriseåret 2009. Forbedringen af tjenestebalancen var primært et resultat af den gunstige prisudvikling på tjenester herunder søfart. Til overskuddet på vare- og tjenestebalancen skal lægges historisk høje renteindtægter fra udlandet på ca. 40 mia. kr., hvilket blandt andet er et resultat af en stigende finansiell formue i udlandet. Overførsler til EU og andre netto-overførsler til udlandet trak den anden vej med ca. 50 mia. kr., jf. tabel I.8.

Tabel I.8 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	31	38	15	5	-6
Tjenestebalance	32	60	71	72	76
Formueindkomst, netto	38	43	42	35	32
Øvrige poster	-42	-45	-44	-44	-45
Løbende poster i alt	59	96	85	69	56
Udlandsgæld, ultimo	-76	-167	-252	-321	-378
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	3,6	5,5	4,7	3,7	2,9
Udlandsgæld, ultimo	-4,6	-9,6	-14,0	-17,2	-19,5

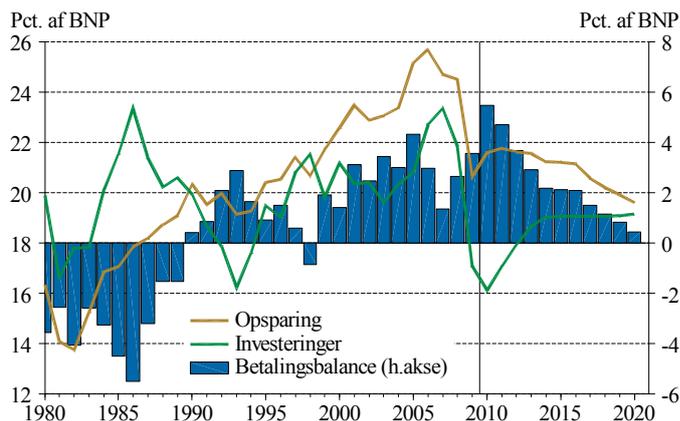
Anm.: Det er antaget, at ændringen i udlandsgælden i fremskrivningsperioden er lig med saldoen på betalingsbalancen.

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

**Mindre gunstig
udvikling i
betalingsbalancen
fremover**

I de kommende år forventes det, at overskuddet på betalingsbalancen reduceres, jf. figur I.33. Dette skal ses i sammenhæng med, at der ventes et fald i overskuddet på både vare- og tjenestebalancen samt i nettorenteindtægterne fra udlandet, der befinder sig på et historisk højt niveau i forhold til niveauet for Danmarks tilgodehavender i udlandet. Forværringen af betalingsbalancen dækker over et forventet fald i opsparingskvoten. Det skal ses på baggrund af den demografiske udvikling. I takt med at flere og flere går på pension og hæver deres pensionsformuer, skifter de status fra opsparere til nedsparende.

Figur I.33 Betalingsbalance



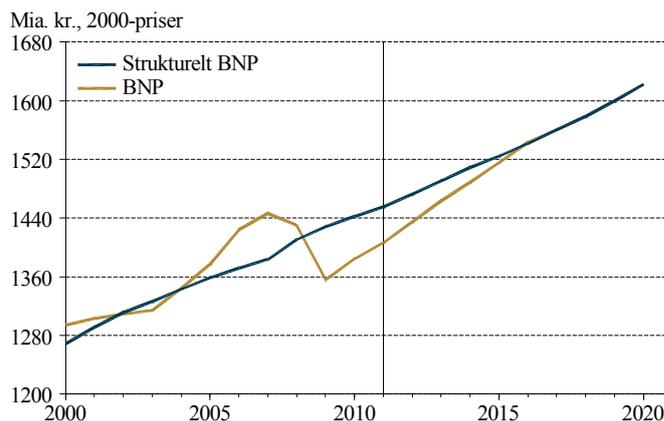
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

I.6 Produktion og beskæftigelse

Det krybende opsving begyndt

Trods et fald i produktionen i fjerde kvartal 2010 blev væksten i BNP på 2,1 pct. i 2010, og det krybende opsving ser ud til at være påbegyndt. Opsvinget sker langsomt, og der er fortsat ledig kapacitet i dansk økonomi. Produktionsniveauet skønnes i 2011 således at ligge ca. 4 pct. under niveauet i en normal konjunktursituation, og væksten i 2010 var kun en anelse over det historiske gennemsnit set over de seneste 30 år. Normaliseringen af konjunktursituationen skønnes også fremadrettet at være langsom, og det ventes, at output gap først bliver lukket omkring 2015, hvilket er ca. 7 år efter, at det sidst var nul, jf. figur I.34.

Figur I.34 BNP



Anm.: Beregningen af strukturelt BNP er bl.a. beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2008*. Seneste observation er 4. kvartal 2010.

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

Underliggende vækst fremadrettet på omkring 1¼ pct.

Væksten i BNP skønnes i 2011 at blive omkring 1½ pct., hvilket vurderes at være omkring ½ pct. mere end den underliggende, strukturelle vækst. I perioden 2012-15 skønnes BNP at vokse med ca. 2 pct. årligt, jf. tabel I.9. Perioden med en vækst, der er højere end den underliggende, strukturelle vækst, indebærer, at det negative output gap gradvist lukkes. Den underliggende, strukturelle vækst på omkring 1¼ pct. baseres på en antagelse om en strukturel vækst i timeproduktiviteten i de private byerhverv på 1½ pct. Hertil kommer en antagelse om, at den strukturelle arbejdsstyrke er stort set konstant i perioden frem til 2018, hvorefter velfærdsforligets forøgelse af efterlønsalderen bidrager til en svag stigning, jf. kapitel III.

Kraftig stigning i produktiviteten efter store fald under krisen

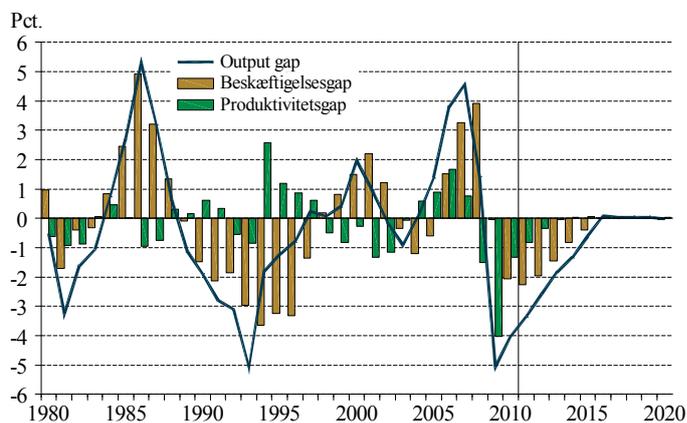
Spejlbilledet af væksten i 2010 var en markant stigning i produktiviteten. Timeproduktiviteten i de private byerhverv steg således med 6,2 pct. Den kraftige stigning i produktiviteten skal ses på baggrund af en meget svag produktivitetsudvikling i de senere år. I både 2008 og 2009 var der et direkte fald i produktiviteten, da faldet i produktionen var væsentlig større end faldet i beskæftigelsen. I 2009 lå produktiviteten således omkring 4 pct. under det skønnede normalniveau, jf. figur I.35.

Tabel I.9 Produktion og beskæftigelse

	2010	2009	2010	2011	2012	2013
	Mia. kr.	-----	Mængdeændring i pct.	-----		
BNP	1.746	-5,2	2,1	1,6	2,0	2,0
Strukturel BNP	1.442	1,2	1,0	0,9	1,2	1,2
BVT i private byerhverv	876	-8,2	2,4	2,3	3,4	3,3
Timeproduktivitet i priv. byerhvv.	319	-2,7	6,2	2,3	2,3	2,0
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.	-----		
Beskæftigede	2.764	-85	-60	-9	12	15
Private byerhverv	1.768	-93	-69	-1	18	20
Registrerede ledige	114	46	16	0	-3	-3
Arbejdsstyrke	2.878	-39	-44	-9	10	12
Strukturel arbejdsstyrke	2.919	8	2	-2	2	2

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

Figur I.35 Beskæftigelses-, produktivets- og output gap

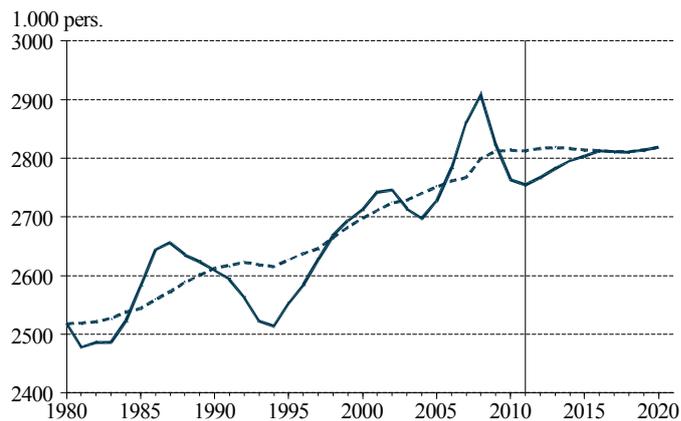


Anm.: De forskellige gap er opgjort som forskellen mellem det faktiske og strukturelle niveau. Beskæftigelsesgap er beregnet som arbejdstidsgap plus arbejdsstyrkegap minus ledighedsgap. Produktivetsgap er forskellen mellem faktisk og strukturel timeproduktivitet i de private byerhverv. Output gap er omtrent givet ved summen af beskæftigelsesgap og produktivetsgap.

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

Fortsat negativt beskæftigelsesgap

I 2010 fortsatte beskæftigelsesfaldet, mens produktionen steg, hvilket resulterede i stigningen i produktiviteten. Den samlede beskæftigelse er faldet med godt 150.000 personer siden krisens start ifølge den foreløbige opgørelse fra Danmarks Statistik, jf. figur I.36.¹ Faldet i den private beskæftigelse er 25.000 personer højere. Forskellen hænger sammen med en øget offentlig beskæftigelse som led i den ekspansive finanspolitik. Den nuværende prognose indebærer, at beskæftigelsen først er tilbage på det skønnede normale niveau omkring 2015.

Figur I.36 Beskæftigelse

Anm.: Den stiplede linie angiver det skønnede strukturelle niveau for den samlede beskæftigelse. Den strukturelle beskæftigelse er bestemt som forskellen mellem den strukturelle arbejdsstyrke og ledighed.

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

Mindre fald i beskæftigelsen

Forventningen om en langsom tilbagevenden til det skønnede normale niveau for beskæftigelsen skal ses på baggrund af blandede signaler fra indikatorerne omkring beskæftigelsen i den nære fremtid. Industriens og serviceerhvervenes beskæftigelsesforventninger har været stigende siden begyndelsen af 2009, jf. figur I.37a. Byggeriets

1) Beskæftigelsestallene fra Danmarks Statistik er tidligere blevet revideret ganske betydeligt.

beskæftigelsesforventninger har været mere volatile, mens de seneste tal var positive, hvilket understøttes af de positive tal for boliginvesteringerne. Antallet af stillinger på jobnet.dk ligger på et lavt niveau, og jobbuddet har tilsyneladende stabiliseret sig på dette lave niveau, jf. figur I.37b. Antallet af fyringsvarsler er endnu ikke faldet tilbage på før-kriseniveau. Samlet vurderes den private beskæftigelse at stige svagt frem til 2013.

Registreret ledighed stort set uændret ...

Den registrerede ledighed udviste gennem 2010 en svag faldende tendens, som er fortsat ind i begyndelsen af 2011. I februar 2011 var den registrerede ledighed således ca. 110.000 personer, hvilket er et fald på knap 8.000, siden ledigheden toppede i november 2009, jf. figur I.38. I nærværende prognose forventes en stort set uændret ledighed.

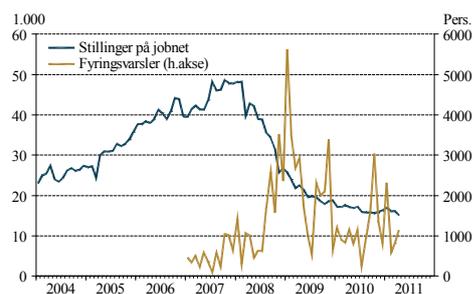
... men registreret ledighed fortæller ikke hele historien

Antallet af aktiverede er ifølge Danmarks Statistiks opgørelse steget med ca. 30.000 personer fra sommeren 2008 til marts 2011, hvor antallet af aktiverede var godt 50.000 personer. Personer i aktivering indgår ikke i den registrerede ledighed, men de står til rådighed for arbejdsmarkedet. Bruttoledigheden, som omfatter både registrerede ledige og arbejdsmarkedssparate aktiverede, er derfor steget mere end den registrerede ledighed. Målt på bruttoledigheden var der 163.000 ledige i marts 2011. Bruttoledigheden har vist en svag faldende tendens de seneste måneder.

Figur I.37a Beskæftigelsesforventninger i erhvervene



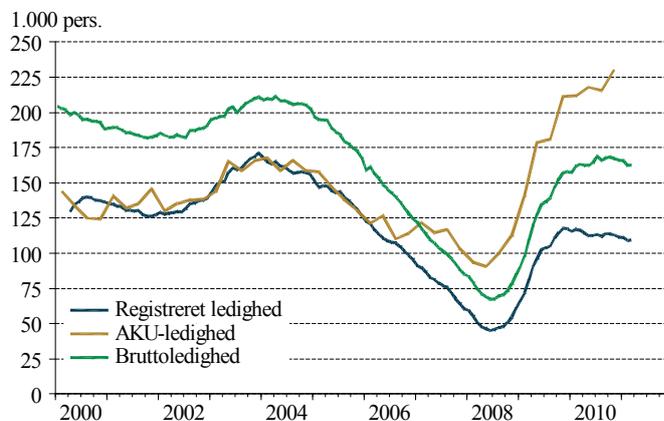
Figur I.37b Ledige stillinger og fyringsvarslinger



Anm.: Beskæftigelsesforventningerne er fra erhvervenes konjunkturbarometer. Seneste observation for erhvervenes konjunkturbarometer er 2. kvartal 2011 for industrien og april 2011 for byggeri og serviceerhverv. Seneste observation for stillingsopslag på jobnet (egen sæsonkorrektion) og antal fyringsvarsler (ikke sæsonkorrigeret) er april 2011.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og www.jobnet.dk.

Figur I.38 Ledighed



Anm.: Seneste observation for bruttoledigheden og den registrerede ledighed er april 2011. Danmarks Statistik offentliggør kun bruttoledigheden fra og med januar 2007. Før den dato er bruttoledigheden beregnet på baggrund af DREAM-registret. Seneste observation for AKU-ledigheden er 4. kvartal 2010. Der er således et databrud i statistikken ved overgangen fra 4. kvartal 2006 til 1. kvartal 2007. Bruddet skyldes en omlægning af AKU-undersøgelsen. Ifølge Danmarks Statistik er niveauet for AKU-ledigheden som følge heraf hævet fra og med 2007.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger på DREAM-register.

Den registrerede ledighed afspejler ikke beskæftigelsen

Det kraftige fald i beskæftigelsen fra 2008 har givet anledning til en forholdsvis beskeden stigning i den registrerede ledighed. Modstykket til dette er et markant fald i den opgjorte arbejdsstyrke. Rent definatorisk træder personer ud af arbejdsstyrken, hvis de ikke længere indgår i enten beskæftigelsen eller den registrerede ledighed.

Overraskende stort fald i arbejdsstyrken

Op til finanskrisen steg arbejdsstyrken kraftigt, blandt andet som følge af et stigende antal grænsegængere. Stigningen i arbejdsstyrken blev efterfulgt af et kraftigt fald fra 2008 til 2010. Opgøres arbejdsstyrken som summen af beskæftigelsen i nationalregnskabet og den registrerede ledighed, har faldet været på næsten 100.000 personer siden 2008. Faldet er betydeligt større, end det der umiddelbart kan forklares ved konjunkturtilbageslaget, og det er vanskeligt at finde forklaringer på det større fald. Der har således kun været et beskedent fald i gruppen af 15-29-årige i arbejdsstyrken, antallet af grænsegængere er ikke faldet nævneværdigt, og antallet af efterlønsmodtagere er faldet – ikke steget.

Flere ledige uden offentlig understøttelse

En del af faldet i arbejdsstyrken er tilsyneladende sket for kernearbejdsstyrken i alderen 30-59 år. Det peger på, at flere end normalt er blevet ramt af fyringer uden at have ret til offentlig forsørgelse i form af dagpenge eller kontanthjælp. Den gruppe af ledige indgår ikke i den registrerede ledighed, da denne statistik kun omfatter arbejdsmarkedsparede ledige med ret til dagpenge eller kontanthjælp. Som et supplement til statistikkerne for den registrerede ledighed og bruttoledigheden findes opgørelsen af AKU-ledigheden, som principielt inkluderer gruppen af ledige uden ret til dagpenge eller kontanthjælp. AKU-ledigheden er en spørgeskemabaseret opgørelse, der svarer til den internationale ledighedsopgørelse (ILO). En person er AKU-ledig, hvis personen er helt uden arbejde i en bestemt referenceuge, står til rådighed i de næste 2 uger og har været aktivt jobsøgende indenfor de seneste 4 uger. Ledigheden er ifølge AKU-opgørelsen steget med omkring 50.000 personer mere end den registrerede ledighed siden ledigheden var lavest i sommeren 2008, og den stiger stadig svagt.

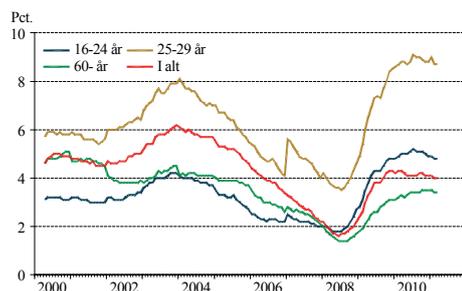
Stabilisering af ungdomsledigheden

Tendensen til faldende registreret ledighed kan genfindes for alle aldersgrupper i befolkningen inklusivt de unge, jf. figur I.39a. Ledigheden har historisk set været høj blandt de unge set i forhold til resten af befolkningen. Ledigheden steg også under finanskrisen relativt mere for den gruppe end for resten af befolkningen, hvilket er forventeligt, da der under en lavkonjunktur bliver skabt få nye stillinger som nyindtrådte på arbejdsmarkedet kan få. Aldersgruppen med den laveste ledighed er forsat de over 60-årige.

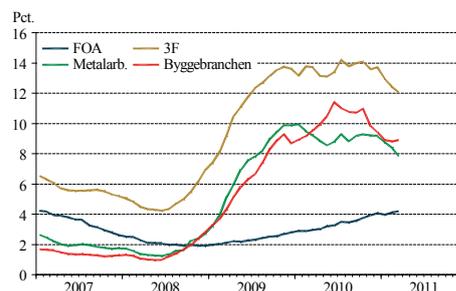
Svage tegn på faldende ledighed i byggeriet

Ligesom der er tegn på faldende ledighed blandt de hårdest ramte aldersgrupper, er der også tegn på faldende ledighed blandt de hårdest ramte faggrupper. Traditionelt er byggeriet meget konjunkturfølsomt, og det har i særdeleshed været tilfældet under den nuværende krise, jf. figur I.39b. Således steg ledigheden blandt medlemmer af byggebranchens a-kasser fra et meget lavt niveau på ca. 2 pct. i midten af 2008 til omkring 14 pct. i 2010. Der er tegn på, at det generelle fald i ledigheden også har ført til lavere ledighed i byggeriet. Der er omvendt en tendens til stigende ledighed blandt FOA's medlemmer, hvilket kan ses i lyset af besparelser i den offentlige sektor i forbindelse med blandt andet genopretningsaftalen.

Figur I.39a Ledighed fordelt på alder



Figur I.39b Ledige fordelt på a-kasser



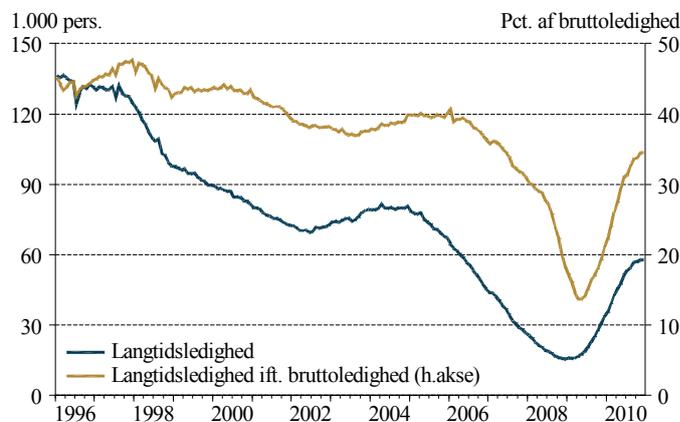
Anm.: Tallene er sæsonkorrigerede og vedrører bruttoledigheden. Seneste observation for den aldersfordelte ledighed er primo marts 2011. Seneste observation for ledigheden fordelt på a-kasser er marts 2011. Byggebranchen defineres her som summen af ledige i byggefagenes-, El-fagets, Blik- og rørs, Malerfaget og Maritimes Malersvende. 3F indeholder Træ-Industri-Bygs a-kasse.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Stigning i langtidsledighed aftager

Selvom stigningen i ledigheden er ophørt, kan der være en risiko for, at en del af stigningen bliver længerevarende. Under det seneste opsving blev langtidsledigheden bragt ned under 20.000 personer. Der er svage tegn på, at langtidsledigheden har stabiliseret sig på knap 60.000 personer, jf. figur I.40. Stigende langtidsledighed er et normalt resultat af en lavkonjunktur. I en periode med beskæftigelsesnedgang øges tilgangen til ledighed i form af flere afskedsede medarbejdere. Samtidig vil personer med job være mindre tilbøjelige til at søge et nyt i en nedgangstid. Derfor bliver det sværere for de ledige at komme ind på arbejdsmarkedet igen, og flere af dem bliver derfor langtidsledige. Det nuværende niveau for langtidsledigheden er dog lavt set i et historisk perspektiv.

Figur I.40 Langtidsledighed



Anm.: Antallet af langtidsledige er opgjort som personer, der har været bruttoledige i mindst 80 pct. af ugerne inden for det seneste år. Seneste observation er december 2010.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Finansministeriet og egne beregninger på DREAM-registret.

Langtidsledighed i forhold til samlet ledighed normaliseres

Langtidsledigheden set i forhold til den samlede ledighed er steget kraftigt siden begyndelsen af 2009. Ledighedsfaldet op til finanskrisen pressede både langtidsledigheden og den del af ledigheden, som blev båret af langtidsledige, ned på et lavt niveau historisk set. Den seneste tids stigning kan

dermed ses som en normalisering. Seneste tal viser, at ca. 35 pct. af ledigheden bestod af langtidsledige, hvilket er en smule under niveauet fra 1996 til 2006 på omkring 40 pct.

I.7 Løn og priser

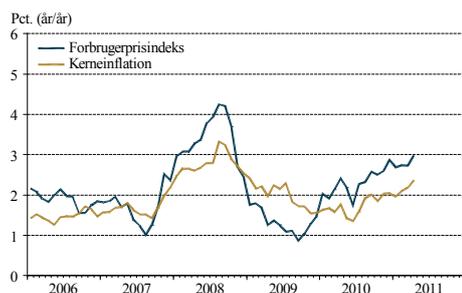
Inflation på 2½ pct. i år

Forbrugerprisinflationen steg gennem det meste af 2010 og nåede i begyndelsen af 2011 op på knap 3 pct., jf. figur I.41a. Stigningen i inflationen igennem 2010 er sket på trods af en afdæmpet indenlandsk efterspørgsel og tilstedeværelsen af ledige ressourcer i dansk økonomi. Den tiltagende inflation er ikke et rent dansk fænomen, men skal ses i lyset af globale prisstigninger på fødevarer og energi, jf. afsnit I.2. Udover prisstigninger på energi- og fødevarer har skattereformen bidraget til en højere indenlandsk inflation i 2010 som følge af engangseffekten af højere afgifter på alkohol og tobak og højere energiafgifter. Det forventes, at inflationen vil falde tilbage mod 2 pct. de kommende år, idet det forudsættes, at de kraftige råvareprisstigninger vil ophøre.

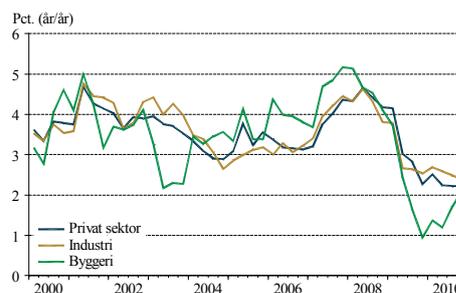
Faldende realløn i 2011

Det kraftige økonomiske tilbageslag og det store fald i beskæftigelsen har sænket lønstigningstakterne de seneste kvartaler. For den private sektor som helhed er den årlige lønstigningstakt nu godt 2 pct. Byggeriet blev særligt hårdt ramt i starten af krisen, og lønstigningstakten faldt fra over 5 pct. under højkonjunkturen til ca. 1 pct. i slutningen af 2009. Lønstigningstakten i byggeriet er dog siden steget og er nu omtrent på samme niveau som i den samlede private sektor, jf. figur I.41b. Med de lave aftalte lønstigninger fra overenskomstforhandlingerne fra foråret 2010 er der udsigt til lave nominelle lønstigninger de kommende år. Dette vil, kombineret med tiltagende inflation, forventeligt resultere i, at reallønnen falder ca. ½ pct. i 2011, mens der forventes beherskede reallønsstigninger i 2012 og 2013, jf. tabel I.10.

Figur I.41a Inflation



Figur I.41b Lønstigninger



Anm.: Seneste observation er april 2011 og 4. kvartal 2010 for lønstigninger. Kerneinflationen er inflationen opgjort uden bidrag fra energi og ikke-forarbejdede fødevarer.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Tabel I.10 Udvikling i inflation, lønomkostninger, realløn og produktivitet

	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser ^{a)}	1,3	2,6	2,5	2,0	1,8
Lønomkostninger	2,9	2,6	2,0	2,2	2,5
Referenceforløb for lønninger ^{b)}	3,1	3,1	1,8	1,7	-
Realløn ^{c)}	1,6	0,0	-0,5	0,2	0,7
Produktrealløn ^{d)}	-0,1	2,5	1,8	0,6	0,7
Produktivitet i private byerhverv ^{e)}	-2,7	6,2	2,3	2,3	2,0

a) Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

b) Referenceforløbet for de nominelle lønninger er baseret på overenskomststafalterne i industrien og rækker frem til 1. kvartal 2012.

c) Reallønnen er defineret som lønomkostningerne delt med deflatoren for det private forbrug. Produktreallønnen er defineret som lønomkostningerne delt med BVT-deflatoren for private

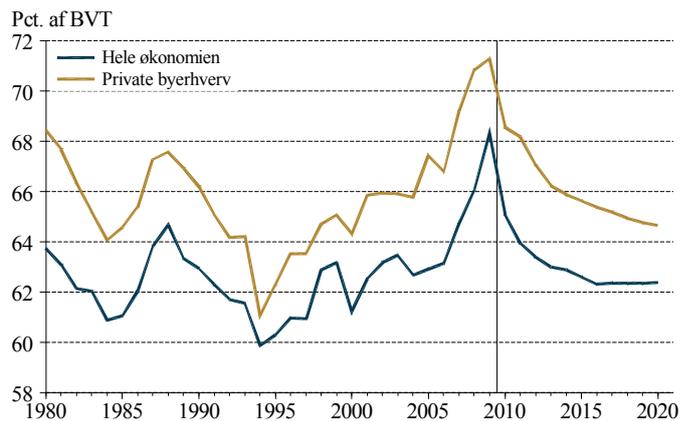
d) byerhverv.

Timeproduktiviteten i de private byerhverv er defineret som BVT divideret med antal arbejdstimer.

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

Fald i lønkvoten

Lønkvoten steg kraftigt frem mod 2009, hvor den blev presset op på et historisk højt niveau, jf. figur I.42. Den kraftige stigning i lønkvoten frem mod 2009 er spejlbilledet af et kraftigt fald i profitkvoten, der blandt andet skyldtes et fald i produktiviteten i de private byerhverv fra 2007 til 2009. I 2010 faldt lønkvoten som følge af den delvise genopretning af produktiviteten og profitkvoten, og denne tendens ventes at fortsætte de kommende år. Det forudsættes, at lønkvoten vil falde tilbage mod et niveau, der er i bedre overensstemmelse med det historiske niveau.

Figur I.42 Lønkvote

Anm.: Lønkvoten er defineret som lønsum i forhold til BVT. Private byerhverv dækker over byggeri, industri og privat service.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank, Statistikbanken og egne beregninger.

I.8 Offentlige finanser

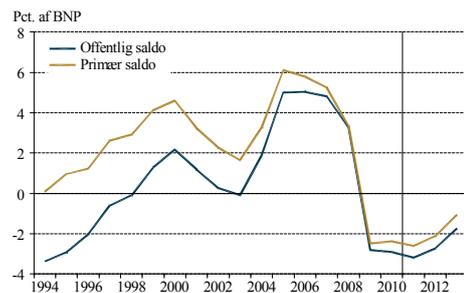
Finanspolitiske forudsætninger

Dette afsnit redegør for de finanspolitiske forudsætninger på kort sigt, herunder udviklingen i det offentlige forbrug og den skønnede aktivitetsvirkning af den aktive finanspolitik frem til 2013. Udviklingen på de offentlige finanser på længere sigt bliver behandlet i kapitel III.

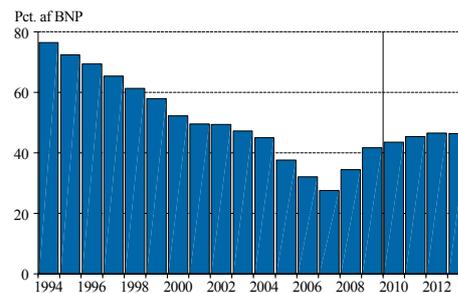
Underskud omkring 3 pct. i årene 2010-12

Underskuddet på den offentlige saldo blev omkring 3 pct. af BNP i både 2009 og 2010, og det skønnes, at underskuddet i år vil være i samme størrelsesorden. I 2012-13 er der udsigt til en vis forbedring af de offentlige finanser. Den ventede forbedring kommer hovedsageligt fra udgiftssiden, mens de samlede offentlige indtægter i 2013 forventes at være ca. ½ pct. af BNP lavere end i 2010, jf. figur I.43, tabel I.11 og bilagstabel I.9. De store offentlige underskud indebærer en fortsat gældsopbygning efter en periode på mere end 10 år med gældsafvikling. Den strukturelle saldo ventes at blive forbedret fra et underskud på ca. 2¼ pct. i 2010 til godt ½ pct. af BNP i 2013.

Figur I.43a Offentlig saldo



Figur I.43b Offentlig bruttogæld



Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo.

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

Tabel I.11 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2010	2010	2011	2012	2013
	Mia. kr.	-----	Ændring i mia. kr.	-----	-----
Skatter	546	29,0	-4,7	17,2	24,2
heraf indkomstskatter	404	-13,8	9,2	16,8	18,2
selskabsskat	48	7,1	11,2	4,1	4,9
pensionsafkastbeskatning	42	33,4	-27,2	-6,3	-0,6
Afgifter	293	13,3	14,7	10,8	16,6
Øvrige indtægter	76	3,5	2,7	1,4	1,0
Indtægter i alt	914	45,8	12,7	29,4	41,8
Offentligt forbrug	513	17,2	4,8	11,9	12,9
Offentlige investeringer	38	3,9	4,4	-2,7	-2,8
Indkomstoverførsler	302	18,5	10,2	9,6	9,6
Øvrige udgifter	102	7,0	-1,5	3,2	2,9
Udgifter i alt	956	46,6	18,0	21,9	22,7
		-----	Mia. kr.	-----	-----
Primær saldo ^{a)}		-41,6	-47,0	-39,5	-20,3
Nettorenteindtægter		-9,2	-10,5	-11,5	-13,4
Saldo		-50,8	-57,4	-51,0	-33,8
		-----	Pct. af BNP	-----	-----
Saldo		-2,9	-3,2	-2,7	-1,7
Strukturel saldo		-2,3	-2,0	-1,4	-0,6
Offentlig bruttogæld ^{b)}		43,6	45,4	46,5	46,5
		-----	Realvækst i pct.	-----	-----
Offentligt forbrug		1,0	0,1	0,0	0,0
Offentlige investeringer		7,3	9,5	-8,0	-8,0
		-----	1.000 pers.	-----	-----
Førtidspensionister		238	240	241	243
Efterlønsmodtagere		124	119	112	108
Folkepensionister		873	904	935	962

a) Den primære saldo er indtægter fratrukket udgifter, som begge er opgjort ekskl. renter.

b) Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo.

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

EU's underskudsprocedure

Danmark kom sidste år ind i EU's underskudsprocedure, da det forventede underskud i 2010 oversteg 3 pct. af BNP. Derfor modtog Danmark en henstilling om at forbedre den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP i 2011-13, og at forbedringen skulle starte i 2011. Opgjort efter EU's metode blev det danske underskud 2,7 pct. af BNP i 2010.² Hvis EU-Kommissionen vurderer, at det danske underskud kan fastholdes under 3 pct. af BNP, kan Danmark komme ud af underskudsproceduren. I nærværende fremskrivning skønnes underskuddet at blive ca. 3¼ pct. af BNP i år. I 2012-13 ventes underskuddet at blive mindre end 3 pct. af BNP.

Normalisering af indkomstskatter

Provenuet fra indkomstskatterne blev i 2009-10 hårdt ramt af det kraftige beskæftigelsesfald. Samtidig blev der givet betydelige indkomstskattelettelser med skattereformen i forårspakke 2.0. Fra 2012 forventes en gradvis normalisering af skatteprovenuet i takt med den ventede beskæftigelsesfremgang. I 2011-13 foretages desuden en vis stramning af indkomstskatterne i form af fastholdelse af indkomst- og beløbsgrænserne som aftalt i genopretningsaftalen. Det private forbrug – og dermed afgiftsprovenuet – blev ligeledes reduceret i kriseårene, og den ventede normalisering af forbrugskvoten vil bidrage til et højere afgiftsprovenu. En del af finansieringen af skattereformen består af øgede afgifter på bl.a. energi og usunde fødevarer. I 2013 skønnes provenuet fra afgifter at være ca. ½ pct. af BNP højere end i 2010.

Høj oliepris giver mere selskabsskat

Olieprisen er siden efteråret 2010 steget fra ca. 75 dollar pr. tønde og kom i foråret 2011 op på ca. 125 dollar. Den højere oliepris betyder, at statens indtægter fra nordsøbeskatningen øges. I de kommende år skønnes indtægterne at falde i takt med den lavere produktion af olie og naturgas. Den almindelige selskabsskat faldt voldsomt som følge af krisen, men ventes i lighed med de øvrige skatter at blive gradvist genoprettet i takt med produktionsfremgangen.

2) Ifølge EU-opgørelsen blev det danske underskud i 2010 47,4 mia. kr. I Danmarks Statistiks opgørelse blev det offentlige underskud 50,8 mia. kr. (2,9 pct. af BNP). Forskellen skyldes hovedsageligt den korrektion for swap-arrangementer (renteafdækning), som foretages i opgørelsen til EU.

Unormalt høj PAL-skat i 2010	Pensions­selskaberne opnåede et højt afkast sidste år set i historisk perspektiv, bl.a. som følge af store kursgevinster. Derfor gav pensionsafkastbeskatningen et uset højt provenu i 2010 på 42 mia. kr., hvilket var en væsentlig grund til, at det offentlige underskud blev mindre end ventet sidste år. I år og de kommende år forventes et mere normalt afkast i pensionssektoren og dermed et provenu fra PAL-skatte­n på 10-15 mia. kr. En væsentlig grund til, at den offentlige saldo ventes at udvise et lidt større underskud i år end i 2010, er et forventet lavere PAL-skatte­provenu, mens en lidt bedre konjunktursituation isoleret set trækker i retning af mindre offentligt underskud.
Udgifterne reduceres med 2 pct. af BNP	De offentlige udgifter ekskl. renter ventes at blive reduceret med ca. 2 pct. af BNP fra 2010 til omkring 53 pct. af BNP i 2013, hvilket hovedsageligt skyldes en forudsat nedbringelse af udgiften til offentligt forbrug og investeringer.
Omtrent konstant udgiftsandel til indkomstoverførsler	Antallet af folkepensionister ventes at stige med ca. 90.000 personer fra 2010 til 2013, hvilket øger de offentlige udgifter til indkomstoverførsler. I den anden retning trækker lavere udgifter til efterløn, da antallet af efterlønsmodtagere ventes at falde med ca. 20.000 personer fra 2010 til 2013, jf. kapitel II. Desuden ventes en reduktion i udgifterne til dagpenge og kontanthjælp til ledige samt aktivering i takt med den forbedrede beskæftigelse.
Konstant reelt offentligt forbrug frem til 2013	Væksten i det offentlige forbrug blev stoppet i 2010. Den nominelle udgift til offentligt forbrug var omtrent uændret igennem andet halvår, og det reale offentlige forbrug faldt i både 3. og 4. kvartal ifølge den foreløbige opgørelse i nationalregnskabet, jf. figur I.44. I indeværende år forudsættes det, at udgiften til offentligt forbrug bliver 518½ mia. kr., svarende til finanslovsaftalen og de indgåede aftaler med kommuner og regioner. Dette indebærer, at det reale offentlige forbrug er på omtrent samme niveau som året før. For 2012-13 forudsættes real nulvækst i overensstemmelse med genopretningsaftalen. ³

3) Real nulvækst betyder, at det reale offentlige forbrug er konstant. Dette svarer til en situation, hvor antallet af offentligt ansatte er uændret, lønudgifterne stiger med den private lønudvikling, og udgifterne til offentligt varekøb stiger med prisudviklingen.

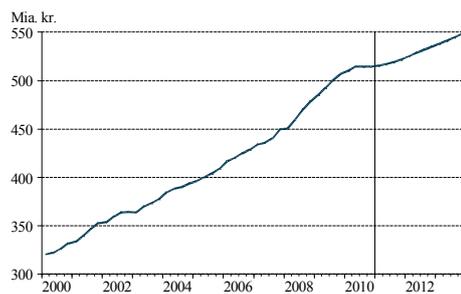
**Uændret
servicestandard
kræver vækst på
knap $\frac{3}{4}$ pct. p.a.**

Den forudsatte udvikling i det reale offentlige forbrug er et klart brud med den historiske tendens til stigende offentligt forbrug. Hvis der skal opretholdes uændrede standarder i den offentlige service,⁴ tilsiger den underliggende demografiske udvikling en stigning i det reale offentlige forbrug på knap $\frac{3}{4}$ pct. om året i 2011-13 i stedet for den forudsatte reale nulvækst.

**Ingen offentlig
lønstigning i år**

I foråret blev der indgået to-årige overenskomster på det offentlige område, hvor resultatet blev en lønstigning på 0 pct. i år og i 2012 1,7 pct. for statsansatte hhv. 2,65 pct. for ansatte i kommuner og regioner. Baggrunden for nul-løsningen i år er den offentlige reguleringsordning, som har til hensigt at sikre, at de offentlige lønninger over tid udvikler sig i takt med de private lønninger. I den forudgående overenskomstperiode blev der aftalt høje offentlige lønstigninger, mens det viste sig, at den private lønstigningstakt blev reduceret som følge af krisen. Reguleringsordningen indebærer dermed et fradrag i de offentlige lønstigninger. Den forudsatte udvikling i de offentlige lønninger i år er en medvirkende årsag til, at den beskedne nominelle udgiftsstigning i det offentlige forbrug i år ikke giver anledning til et egentligt fald i det reale forbrug.

- 4) Uændret standarder pr. bruger svarer til, at antallet af offentlige ansatte følger med antallet af brugere, og at det offentlige varekøb følger den underliggende produktivitetsvækst i den private sektor. Dermed vil udgiften pr. bruger udgøre en omtrent konstant andel af nominelt BNP.

Figur I.44a Offentligt forbrug,
nomineltFigur I.44b Offentligt forbrug,
realt

Anm.: Figurerne viser den kvartalsvise udvikling til og med 4. kvartal 2010 og derefter den implicite kvartalsprofil i fremskrivningen.

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

Investeringsniveau nedbringes

De offentlige investeringer blev øget som en del af den aktive finanspolitik, der har været ført for at modvirke konsekvenserne af krisen. I år forudsættes investeringsomfanget at være omtrent som niveauet ved udgangen af 2010, hvilket indebærer, at niveauet i år er ca. 10 pct. højere end det gennemsnitlige niveau i 2010. I de efterfølgende år forudsættes investeringsomfanget nedbragt.

Udgiftsstyring

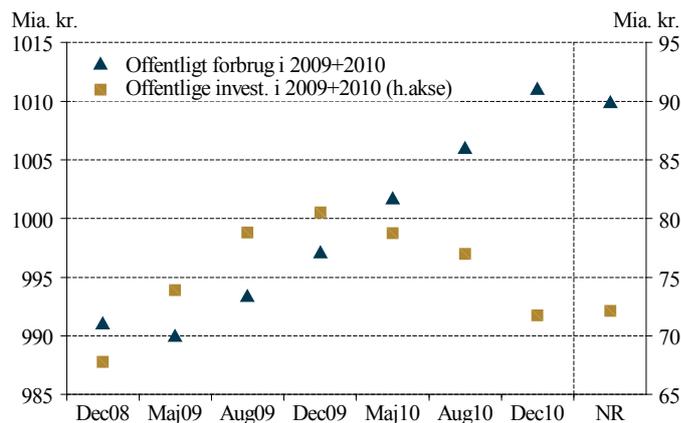
Investeringerne steg mindre end planlagt ...

Der blev iværksat en række finanspolitiske tiltag for at mindske konsekvenserne af krisen. Udviklingen i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i 2009-10 har imidlertid ikke været som planlagt. Fra december 2008 til december 2009 opjusterede Finansministeriet i *Økonomisk Redegørelse* skønnet for udgifterne til offentlige investeringer i de to år 2009 og 2010 fra tilsammen 68 mia. kr. til 81 mia. kr., mens der ifølge den foreløbige opgørelse i nationalregnskabet kun blev udført investeringer for 72 mia. kr. i løbet af de to år, jf. figur I.45. I december 2009 efter vedtagelsen af finansloven for 2010 skønnede Finansministeriet, at de reale offentlige investeringer steg med 12½ pct. i 2009 og 18½ pct. i 2010, men de viste sig kun at stige 4½ pct. hhv. 7½ pct. i de to år.

**... og forbruget
steg mere**

Udgifterne til det offentlige forbrug steg derimod langt mere end planlagt. I december 2008 skønnede Finansministeriet, at den samlede udgift til offentligt forbrug i 2009 og 2010 ville være 991 mia. kr., og udgiften endte med at være 1.010 mia. kr. De højere udgifter til offentligt forbrug indebar, at realvæksten – og dermed aktivitetsevirkningen – også blev højere end planlagt. I december 2009 skønnede Finansministeriet, at det reale offentlige forbrug steg med 1½ pct. i 2009 og 1 pct. i 2010, men det viste sig at stige 3 pct. hhv. 1 pct. i de to år.

Figur I.45 Skøn over offentligt forbrug og investeringer i 2009 og 2010



Anm.: Figuren viser Finansministeriets skøn over udgiften i de to år 2009 og 2010 til offentligt forbrug (blå trekanter) og offentlige investeringer (brune firkanter) som offentliggjort i forskellige udgaver af *Økonomisk Redegørelse* fra december 2008 til december 2010. Punkterne længst til højre viser de offentliggjorte tal fra nationalregnskabet (NR) i april 2011.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, diverse udgaver af *Økonomisk Redegørelse* og egne beregninger.

**Regeringen har
foreslået
udgiftslofter**

Regeringen fremlagde i april 2011 et udspil til en 2020-plan, *Reformpakken 2020*. Ud over en række forslag, som har til hensigt at øge arbejdsudbuddet, indeholdt udspillet et forslag om bedre udgiftsstyring i form af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, som også er en del af de efterfølgende aftaler, jf. boks I.8. Hensigten er at forbedre sty-

ringen af de offentlige udgifter for at kunne sikre, at de finanspolitiske målsætninger overholdes. Ifølge aftalen vil regeringen fremsætte et lovforslag, der viderefører sanktionsmekanismen, som blev vedtaget med finansloven for 2011, med en delvis individuel delvis kollektiv modregning i bloktilskuddet over for kommunerne, hvis regnskaberne samlet set ikke lever op til de aftalte rammer. Desuden vil regeringen til efteråret fremsætte lovforslag om udgiftslofter.

Boks I.8 Regeringens forslag om udgiftslofter

Et element i regeringens udspil til en 2020-plan er et forslag om bedre udgiftsstyring i form af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner.^{a)} Forslaget er også en del af den efterfølgende aftale.

Udspillet indebærer separate udgiftslofter for udgifterne i hhv. staten, kommunerne og regionerne. De fleste statslige driftsudgifter skal være omfattet af loftet, idet dog konjunkturafhængige udgifter som f.eks. arbejdsløshedsdagpenge holdes uden for loftet. For kommunerne og regionerne omfattes serviceudgifterne i tråd med de nuværende årlige økonomiaftaler mellem regeringen på den ene side og hhv. Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner (DR) på den anden side på vegne af alle de enkelte kommuner og regionerne.^{b)} For regionerne opdeles loftet i sundhedsudgifter og udgifter til regional udvikling. Anlægsudgifter (offentlige investeringer) foreslås dermed ikke omfattet af aftalte udgiftslofter.

Udgiftslofterne foreslås vedtaget i Folketinget hvert forår for en løbende fireårig periode. Fastlæggelse af det konkrete niveau for lofterne skal ske under hensyntagen til de overordnede finanspolitiske mål og muligheder. Derefter skal de fastlagte udgiftslofter for hhv. kommuner og regioner danne rammen for de årlige forhandlinger mellem regeringen og hhv. KL og DR om kommunernes og regionernes budgetter. Den årlige finanslov skal sikre overholdelse af det statslige udgiftsloft. I de hidtidige 2010- og 2015-planer blev udgiftsmålsætningerne formuleret i form af reale vækstrater, mens det nu foreslås, at udgiftslofterne skal opgøres i kroner og ører. Derved er det mere ligetil at afgøre, om loftet er overholdt i de efterfølgende regnskaber.

De vedtagne udgiftslofter skal ikke kun overholdes i budgetterne, men – ligeså vigtigt – i regnskaberne for stat, kommuner og regioner. For statens vedkommende skal der iværksættes besparelser, hvis budgetopfølgningen undervejs i året peger på, at loftet ikke vil blive overholdt, og det statslige udgiftsloft skal automatisk reduceres i det efterfølgende år svarende til den regnskabsmæssige overskridelse. I forhold til kommuner og regioner foreslås en styrket anvendelse af kollektive og individuelle sanktioner, hvis de indgåede økonomiaftaler mellem regeringen og KL hhv. DR ikke overholdes.

a) Regeringen: *Bedre udgiftsstyring. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*. April 2011.

b) For de kommunale udgifter skelnes mellem anlægsudgifter og driftsudgifter, som yderligere opdeles i udgifter til service hhv. overførsler. Overførslerne omfatter bl.a. kontanthjælp, førtidspension, sygedagpenge og aktivering. Serviceudgifterne omfatter bl.a. udgifter til daginstitutioner, folkeskole, administration, ældre og socialt udsatte grupper. De nuværende årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL omfatter serviceudgifterne. Desuden aftales ofte lånepuljer for at give mulighed for finansiering af kommunale anlægsinvesteringer.

Strukturel saldo og aktivitetsvirkning af den aktive finanspolitik**Forbedring af strukturel saldo fra 2010 til 13**

Med de anvendte finanspolitiske forudsætninger skønnes den strukturelle saldo at blive forbedret med godt 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013, heraf godt ¼ pct. i år. Det største bidrag til den strukturelle forbedring i år kommer fra det offentlige forbrug, hvor udgiften reduceres med ca. ½ pct. af strukturelt BNP fra 2010 til 2011. I beregningen af den strukturelle saldo er det strukturelle niveau for det offentlige forbrug fastlagt som den faktiske udgift. I den anden retning trækker en lille stigning i udgiften til offentlige investeringer og pensioner i år. I 2012-13 kommer den strukturelle forbedring omtrent ligeligt fra faldende udgiftsandele til offentligt forbrug og investeringer samt stramminger på indtægtssiden som led i finansieringen af skattereformen i forårspakke 2.0 og genopretningsaftalen.

Neutral finanspolitik i år

Den førte finanspolitik påvirker ikke kun den offentlige saldo, men også produktion og beskæftigelse. Aktivitetsvirkningen af opstramningen i 2011 skønnes dog at være omtrent neutral i år, jf. tabel I.12. Ofte vil en forbedring af den strukturelle saldo indebære en negativ finanseffekt – og omvendt, jf. boks I.9. Baggrunden for, at aktivitetsvirkningen er omtrent neutral, er en reaktion i udgiften til det offentlige forbrug samtidig med, at det reale offentlige forbrug er omtrent uændret. Som nævnt reduceres udgiftsandelen til det offentlige forbrug med ca. ½ pct. af BNP i år, mens den negative aktivitetsvirkning på realt BNP beregnes til kun at være ca. 0,1 pct. af BNP. Den væsentligste årsag til besparelsen på det offentlige forbrug i år er en forudsat offentlig lønstigning på 0 pct., hvor de private lønninger ventes at stige med ca. 2 pct., og den beregnede aktivitetsvirkning af lavere offentlig løn er yderst beskeden. Var besparelsen i stedet sket i form af færre offentligt ansatte eller mindre varekøb, ville der ifølge modelberegningerne have været en langt mere negativ aktivitetsvirkning af opstramningen. Samlet set sker der i år en forbedring af den strukturelle saldo, uden at der er en negativ aktivitetsvirkning af den aktive del af finanspolitikken.

**Større stramning
i 2012-13**

I 2012-13 foretages finanspolitiske stramninger, som alt andet lige vurderes at mindske væksten med knap ½ pct.point hvert år. Samtidig skønnes den strukturelle saldo, som ovenfor nævnt, at blive forbedret med ca. ½ hhv. ¾ pct. af BNP i de to år.

Tabel I.12 Finanseffekt 2007-13

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	0,1	-0,5	1,3	0,2	0,0	-0,3	-0,3
heraf offentligt forbrug	0,1	-0,6	1,2	0,2	-0,1	-0,1	-0,2
off. investeringer	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	-0,2	-0,2
indkomstoverførsler	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,1	0,1	0,5	0,1	0,0	-0,1	-0,1
heraf personlige skatter	0,0	0,0	0,5	0,2	-0,1	-0,1	-0,1
boligskatter	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,2	-0,5	1,8	0,3	0,0	-0,4	-0,4

Anm.: Den et-årige finanseffekt angiver finanspolitikens aktivitetsvirkning, målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Med neutral finanspolitik forstås f.eks., at indkomstkattesatserne 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. SP er en individuel opsparingsordning og indgår ikke i den beregnede finanseffekt.

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

Boks I.9 Strukturel saldo, direkte provenuer og finanseffekt

Der kan opstilles flere forskellige mål for ændringen i finanspolitikken. Et mål er den strukturelle saldo, som er den offentlige saldo rensset for konjunkturelle og andre midlertidige forhold. Beregning af strukturel saldo er beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2010*. Et andet mål er aktivitetsvirkningen af den aktive finanspolitik opgjort ved den etårige finanseffekt, dvs. hvor stor effekt der er på real BNP af en ændring i finanspolitikken i forhold til året før. Neutral finanspolitik forstås som uændret politik i forhold til året før, jf. også anmærkning til tabel I.12. Som supplement til finanseffekten kan man beregne den flerårige effekt af den førte finanspolitik. Ingen af de beregnede mål kan siges at være fuldt dækkende som en beskrivelse af finanspolitikken. Den strukturelle saldo bruges typisk til at vurdere den underliggende tilstand af de offentlige finanser, mens finanseffekten og den flerårige effekt er mål for effekten på realøkonomien af aktiv finanspolitik og anvendes i vurderingen af finanspolitikken i konjunkturstabiliseringsøjemed.

Ændring af de forskellige poster på den offentlige saldo har langt fra samme aktivitetsvirkning. Eksempelvis er der både en direkte aktivitetsvirkning af højere offentligt forbrug (produktionen øges tilsvarende) og en afledt effekt på økonomien af den højere produktion og beskæftigelse. Derimod vil eksempelvis skattelettelser kun virke indirekte gennem en stigning i disponibel indkomst, hvoraf en del går til privat forbrug. Effekterne er bestemt ved modelberegninger, med SMEC og størrelsen i en konkret konjunktursituation kan derfor vise sig at være anderledes. Den gennemsnitlige aktivitetsvirkning (effekten på reall BNP) af at ekspandere finanspolitikken med 0,1 pct. af BNP er beregnet til at være ca. 0,1 pct.point, hvis udgifterne øges, og ca. halvt så meget, hvis indtægterne mindskes. Den strukturelle saldo ændres dels som følge af aktiv finanspolitik, f.eks. øget offentligt forbrug eller skattelettelser, dels på grund af demografiske ændringer, f.eks. øgede udgifter som følge af flere pensionister.

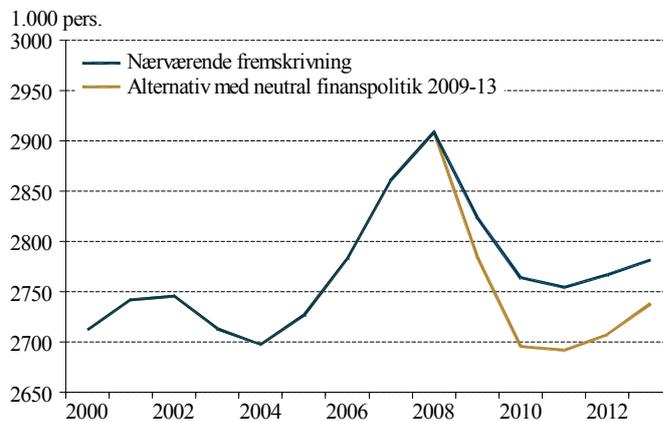
Eksempel

Antag at det offentlige forbrug øges permanent i form af 10.000 flere offentligt ansatte. Udgiften er ca. 4 mia. kr. svarende til knap $\frac{1}{4}$ pct. af BNP. Den strukturelle saldo forværres dermed permanent med knap $\frac{1}{4}$ pct. af BNP. Aktivitetsvirkningen første år er en stigning i reall BNP på knap $\frac{1}{4}$ pct. Dette er den etårige finanseffekt. De efterfølgende par år er effekten på BNP lidt større, men efter nogle år er BNP-niveauet og beskæftigelsen det samme som uden den finanspolitiske ændring som følge af modellens crowding-out mekanisme, jf. også modeldokumentationen for SMEC (Grinderslev og Smidt, DØRS Arbejdsrapport 2007:1). Dermed er der på længere sigt ingen realøkonomisk effekt af den ekspansive finanspolitik, men en permanent forværring af den strukturelle saldo.

Finanspolitikken holder fortsat hånden under økonomien

I 2009-10 blev der ført en meget ekspansiv finanspolitik, som bidrog til at holde hånden under økonomien. En modelberegning med SMEC af den samlede effekt af den aktive finanspolitik, der er ført siden 2008, viser, at BNP i år er knap 2½ pct. højere, end hvis der havde været ført neutral finanspolitik gennem 2009-11. Beskæftigelsen ville dermed ifølge modelberegningerne have været godt 60.000 personer lavere i år i fravær af den ekspansive finanspolitik i krise-årene. Selv med de forudsatte opstramninger af finanspolitikken i 2012-13 vurderes der fortsat at være en positiv effekt i 2013 på produktion og beskæftigelse af den førte aktive finanspolitik. Modelberegninger viser dermed, at beskæftigelsen med den førte og planlagte finanspolitik i årene 2009-13 er omkring 40.000 personer højere i 2013, end hvis der havde været ført en neutral finanspolitik i alle årene 2009-13, jf. figur I.46.

Figur I.46 Beskæftigelseseffekt af den førte finanspolitik 2009-13



Anm.: Den blå kurve viser beskæftigelsesudviklingen i nærværende fremskrivning med den forudsatte finanspolitik. Alternativet (brun) viser den modelberegnete udvikling i beskæftigelsen, hvis der havde været ført neutral finanspolitik i alle årene 2009-13.

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

I.9 Aktuel økonomisk politik

Behov for genopretning af de offentlige finanser

Et væsentligt omdrejningspunkt i den aktuelle økonomisk politiske debat er nødvendigheden af en genopretning af de offentlige finanser. Krisen og de finanspolitiske lempelser, der er gennemført under krisen, har forværret den offentlige saldo fra et overskud på ca. 5 pct. af BNP i årene op til krisen til et underskud på knap 3 pct. i 2010. Trods den forventede konjunktturnormalisering og trods den planlagte stramning af finanspolitikken i de kommende år er der udsigt til underskud på de offentlige finanser, så langt øjet rækker.

Langsigtede udfordringer er store

Fremskrivningen præsenteret i kapitel III viser, at underskuddet på den offentlige saldo på længere sigt vil øges, uanset at efterløns- og pensionsalderen hæves i overensstemmelse med velfærdsforliget.⁵ Selvom denne og en række andre relativt optimistiske forudsætninger antages at holde, vil underskuddet i 2040 ifølge fremskrivningen være forøget til 4 pct. af BNP, og ØMU-gælden vil med stor sandsynlighed overstige EU's grænse på 60 pct. af BNP. Kapitel III fokuserer på de langsigtede finanspolitiske udfordringer.

Opstramning i 2011 – men fortsat positiv effekt på BNP-niveauet

Den planlagte opstramning af finanspolitikken indebærer, at den strukturelle saldo samlet set forbedres med ca. 1½ pct. over årene 2011-13. Selvom opstramningen målt på ændringen i den strukturelle saldo påbegyndes i 2011, skønnes ændringen i finanspolitikken i 2011 at være neutral i relation til væksten. Betragtes finanspolitikken i perioden 2009-11 under et, vurderes de store lempelser i specielt 2009 at have bidraget til, at BNP-niveauet i 2011 er knap 2½ pct. højere, end det ville have været, hvis finanspolitikken havde været neutral igennem hele perioden. Også i 2012 og 2013 vurderes den samlede finanspolitik, som har

5) Fremskrivningen i dette kapitel såvel som i kapitel III baseres på den vedtagne politik, herunder stramningerne i genopretningsaftalen. Regeringens reformudspil og de efterfølgende aftaler blandt andet om ændringer i tilbagetrækningsalderen indgår derimod ikke i grundfremskrivningen. I kapitel II og III diskuteres reformudspillet og centrale dele af de indgåede forlig, herunder forkortelsen af efterlønsperioden til tre år.

været ført gennem krisen, at stimulere aktivitetsniveauet, om end i aftagende grad. Den strukturelle saldo skønnes fra 2008 til 2013 at blive forværret med godt 35 mia. kr., svarende til ca. 2 pct. af BNP.

Konjunktursituation robust nok til at påbegynde opstramningen

Produktionen ligger mærkbart under det normale, og der er kun udsigt til moderat vækst de kommende år. Umiddelbart kunne dette tilsige, at opstramningen af finanspolitikken burde udskydes. Det vurderes imidlertid, at konjunkturdyksigterne er tilstrækkelig robuste til, at det er forsvarligt at påbegynde en tilbagerulning af den ekspansive finanspolitik, der har været ført siden 2009, og at det planlagte tempo herfor er passende afstemt med den forventede konjunkturdyvikling. Dette skal ses i lyset af, at der, som nævnt, fortsat udgår en niveaumæssig stimulans fra finanspolitikken ført under krisen, og at der er udsigt til stigende beskæftigelse og en vækst på omkring 2 pct. de kommende år, selv når der tages højde for den planlagte stramning af finanspolitikken. Selvom ledigheden steg frem til slutningen af 2009, har ledighedsstigningen ikke været nær så stor som tidligere ventet. Aktuelt er antallet af ledige ikke højere, end det var i begyndelsen af 2006, og ledigheden skønnes kun at være lidt højere end det strukturelle niveau. Dermed giver situationen på arbejdsmarkedet ikke et selvstændigt argument for at lempe finanspolitikken i forhold til det planlagte.

Udgifter ude af kontrol udgjorde en del af lempelserne i 2009 og 2010

De finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 bestod blandt andet af den på kort sigt underfinansierede skattereform. På udgiftssiden bestod den finanspolitiske lempelse især af en stigning i det offentlige forbrug, der lå langt ud over det planlagte. Realvæksten i det offentlige forbrug i 2009 blev på over 3 pct., selvom der kun var planlagt en vækst på 1¼ pct. ved finanslovens vedtagelse. Dermed steg udgifterne til offentligt forbrug alene i 2009 med over 10 mia. kr. mere end planlagt. I 2010 oversteg udgifterne til offentligt forbrug det planlagte med over 5 mia. kr., til trods for at det rent faktisk lykkedes at få nedbragt det offentlige forbrug i andet halvår. Overskridelserne i forhold til det planlagte forbrug i 2009 og 2010 følger efter gentagne overskridelser de foregående mange år.

Positivt at der er foreslået flerårige udgiftsrammer

De systematiske overskridelser viser, at der er stort behov for nye mekanismer, der kan sikre, at de planlagte udgifter overholdes. På denne baggrund er det positivt, at der i forbindelse med regeringens reformforslag og de efterfølgende forhandlinger er lagt op til, at der skal indføres et nyt system med flerårige udgiftsrammer, som blandt andet anbefalet i *Dansk Økonomi, forår 2010*. Formandskabet vurderer, blandt andet med udgangspunkt i erfaringerne fra Sverige, at et sådan system vil kunne bidrage til en bedre udgiftsstyring og dermed til, at målsætningerne i de mellemfristede planer bedre kan overholdes. Det er blandt andet hensigtsmæssigt, at udgiftsstyringen i højere grad baseres på nominelle udgiftsrammer frem for mål for realvæksten. Virkningen af forslaget vil afhænge af, hvor konsekvent udgiftslofterne håndhæves. Som fremført i *Dansk Økonomi, forår 2010* er individuelle sanktionsmuligheder over for de kommuner og regioner, hvis regnskab overskrider budgettet, af særlig stor betydning.

Dårlig styring af de offentlige investeringer

Det højere niveau for det offentlige forbrug, der er en konsekvens af ikke-planlagte udgiftsstigninger, indebærer, at der er behov for reduktion af udgiftsniveauet. Det havde formentlig været mindre problematisk, hvis den finanspolitiske lempelse i højere grad var sket i form af en fremrykning af offentlige investeringer, hvor opstramningen kunne være fremkommet mere eller mindre automatisk. Det er bemærkelsesværdigt, i hvor ringe grad regering og kommuner har været i stand til at gennemføre de planlagte investeringer i kriseårene. I december 2009 blev det i *Økonomisk Redegørelse* forventet, at de offentlige investeringer ville stige med mere end 30 pct. i 2009 og 2010 tilsammen, hvilket ville indebære, at udgifterne til offentlige investeringer i 2010 ville være mere end 12 mia. kr. højere end i 2008. Til sammenligning viser de seneste tal fra nationalregnskabet, at de offentlige investeringer i de to år sammenlagt steg med mindre end 12 pct., og at udgifterne i 2010 var steget med mindre end 5 mia. kr. i forhold til 2008.

Flerårige og tværgående investeringsplaner anbefales

Regeringens forslag til flerårige udgiftsrammer omfatter ikke investeringer, og der er ikke fremlagt andre initiativer, der kan forbedre styringen af de offentlige investeringer. Da det kan være hensigtsmæssigt netop at bruge de offentli-

ge investeringer til konjunkturstabilisering, er der behov for bedre styring. Formandskabet har tidligere foreslået, at der udarbejdes tværgående og flerårige investeringsplaner, som vil kunne bidrage til en bedre prioritering mellem investeringer på tværs af områder – også i de situationer, hvor der er behov for at fremrykke eller udskyde investeringer af konjunkturmæssige årsager.

Rentetilpasningslån og afdragsfrihed øger fleksibiliteten for boligejerne ...

Introduktionen af rentetilpasningslån og lån med afdragsfrihed har givet boligejerne større fleksibilitet i låneoptagelsen. Den korte rente er typisk lavere end den lange, men til gengæld tilfører den variable rente usikkerhed om de fremtidige ydelser. For nogle boligejere er rentetilpasningslån med lavere forventet ydelse, men større udsving, en fordel. Afdragsfriheden har øget fleksibiliteten ved at gøre det væsentligt billigere at tilpasse tilbagebetalingsprofilen på boliglån, idet man kan undgå dyre låneomlægninger, der tidligere var nødvendige.

... men de nye låneformer gør også økonomien mere rentefølsom

Den større udbredelse af de nye låneformer har imidlertid også gjort dansk økonomi mere rentefølsom. Boliglån med rentetilpasning indebærer, at ydelsen stiger, når renten stiger, på samme måde som f.eks. almindelige banklån. Gennemslaget fra ændringer i den pengepolitiske rente til boligydelsen er størst for afdragsfrie lån med variabel rente. Den større rentefølsomhed dækker først og fremmest over, at boligejernes økonomi nu påvirkes mere direkte af ændringer i renten, end det var tilfældet, da fast forrentede lån var dominerende på markedet. Den større rentefølsomhed dækker også over, at boligpriserne vurderes at være blevet mere påvirkelige af renteændringer end tidligere, jf. bl.a. Nationalbankens *Kvartalsoversigt 2011, 1. kvartal*.

Den høje rentefølsomhed er gunstig for konjunkturerne i øjeblikket ...

Den højere rentefølsomhed i relation til boligfinansieringen er under normale omstændigheder ikke et problem. Så længe den danske konjunktursituation er nogenlunde i fase med den europæiske, og Nationalbanken ikke tvinges til at sætte en rente, der afviger markant fra ECB's, vil et stærkere gennemslag fra pengepolitikken på boligmarkedet virke stabiliserende på økonomien. Konkret har den nuværende lave rente på rentetilpasningslån i betydeligt omfang

	bidraget til at holde hånden under boligmarkedet og dermed hele økonomien.
... men høj rentefølsomhed og fast valutakurs kan være en dårlig cocktail	Imidlertid kan den forøgede rentefølsomhed også være kilde til ustabilitet, hvilket især kan være et problem i tilfælde af en valutakrise. Hvis der opstår pres på kronen, kan Nationalbanken helt uafhængigt af konjunktursituationen være tvunget til at hæve renten kraftigt og pludseligt. Et konkret eksempel var presset på kronen, der opstod i slutningen af 2008, hvor Nationalbanken hævede renten på et tidspunkt, hvor alverdens centralbanker, herunder ECB, var begyndt at lempe pengepolitikken. Selvom episoden var kortvarig, faldt den sammen med en periode med omfattende refinansiering af rentetilpasningslånene, og den midlertidigt højere rente indebar dermed en højere ydelse for boligejere med rentetilpasningslån i det (eller de) følgende år.
Problemstillingen er knyttet til den variable rente – ikke til afdragsfrihed isoleret set	Det bør understreges, at den grundlæggende problemstilling i forhold til de nye låneformer ligger i den variable rente. Afdragsfrihed i sig selv er ikke et problem, men bidrager til at øge rentefølsomheden på lån med variabel rente. Muligheden for afdragsfrihed på f.eks. fast forrentede lån bør ikke give anledning til bekymring.
Stor krise kan føre til offentligt indgreb ...	Kombinationen af høj rentefølsomhed og uro på de finansielle markeder, herunder især valutakriser, indebærer en øget risiko for makroøkonomisk ustabilitet. I sidste ende kan regeringen se sig nødsaget til at gribe ind for at undgå, at boligejeres manglende evne til at servicere boliggælden fører til en for stor stigning i antallet af tvangsauktioner og for store tab i den finansielle sektor. Forventningen om statslig indgriben kan i sig selv øge udbredelsen af låneformer med variabel rente. Det skyldes, at en del af risikoen forbundet med disse lån som følge af det forventede statslige indgreb reelt løftes væk fra den enkelte låntager og over til skatteyderne. Den øgede udbredelse af lån med variabel rente, der kan følge af en forventning om statslig indgriben, øger i sig selv den risiko for makroøkonomisk ustabilitet, der følger sig til den forøgede rentefølsomhed. Hermed øges sandsynligheden for, at der kan opstå behov for statslige indgreb.
... og forventning herom kan øge udbredelsen af nye låneformer	

Dansk realkredit er et sundt og robust system

Det danske realkreditsystem er i udgangspunktet sundt og robust, blandt andet som følge af balanceprincippet, der sikrer en tæt sammenhæng mellem indtægter og udgifter for realkreditinstitutterne. Udlån fra realkreditinstitutter sker samtidig kun med sikkerhed i jord og fast ejendom, og låntager hæfter personligt for gælden. Realkreditinstitutterne beholder boliglånene på deres balancer, og de har dermed et betydeligt incitament til at foretage en grundig kreditvurdering. I relation til rentetilpasningslån er det imidlertid ikke tilstrækkeligt, at låntagere kreditvurderes i forhold til det aktuelle niveau for renten på fastforrentede lån. For at modvirke risikoen for problemer i forbindelse med en valutakrise bør låntagere være i stand til at klare ydelserne på et lån til en rente, der er højere end den aktuelle, lange rente. Hvis realkreditinstitutter og banker i højere grad valgte eller blev tvunget til at informere om denne risiko, ville udbredelsen af rentetilpasningslån og lån med variabel rente formentlig blive reduceret.

Øget information om risici er ønskelig

Basel III-regler fordyrer korte rentetilpasningslån

En række af kravene i de kommende Basel III-regler vil have konsekvenser for dansk realkredit. Især vil kravet om "stabil finansiering" føre til, at de helt korte rentetilpasningslån bliver dyrere. Dette vil i sig selv reducere efterspørgslen efter denne type lån.

Ikke oplagt, at der er behov for flere begrænsninger

Det er ikke oplagt, at der er behov for (yderligere) begrænsninger på de nye låneformer. Risikoen er som nævnt i praksis knyttet til situationer med valutauro, hvor ydelsen på lån med rentetilpasning eller anden form for variabel rente kan stige voldsomt. I takt med at refinansieringen af rentetilpasningslånene bliver bredt ud over året, bliver gennemslaget af en kortvarigt højere rente mindre. Fordelen ved at begrænse risikoen for makroøkonomisk ustabilitet gennem begrænsninger på udbredelsen af rentetilpasningslån og andre lån med variabel rente skal i givet fald vejes op mod ulempen i form af mindre fleksibilitet for boligejerne.

Hvis der gennemføres begrænsninger, er lavere lånegrænse en mulighed ...

... eller differentieret afgift på tinglysning

Hvis det vurderes nødvendigt at gennemføre restriktioner, bør disse rettes mod rentetilpasningslån og andre lån med variabel rente – og ikke mod muligheden for afdragsfrihed. En begrænsning kan eksempelvis ske ved at reducere lånegrænsen for tinglysning af pant for lån, der ikke har fast rente. Det vurderes derimod ikke hensigtsmæssigt at reducere den generelle lånegrænse på 80 pct. for optagelse af realkreditlån. Et andet instrument kunne være at reducere tinglysningsafgiften for lån med fast rente (eller øge afgiften for lån med variabel rente) for derigennem at give låntagere et ekstra incitament til at vælge lån med fast rente.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægt	Mængdestigning				
		2009	2010	2011	2012	2013
	Andel	Pct.				
USA	10,4	-2,6	2,9	2,5	3,1	3,1
Japan	1,9	-6,3	4,0	0,5	2,0	1,7
Kina	3,4	9,1	10,0	9,0	9,0	9,0
Tyskland	18,6	-4,7	3,5	3,3	2,1	2,0
Frankrig	5,8	-2,6	1,4	1,9	2,1	2,1
Italien	3,2	-5,2	1,2	0,8	1,7	1,7
UK	7,7	-4,9	1,3	1,4	2,0	2,3
Spanien	3,2	-3,7	-0,1	0,5	1,4	1,6
Holland	5,2	-3,9	1,8	2,0	1,7	1,7
Belgien	2,1	-2,7	2,1	1,8	2,1	2,4
Schweiz	1,4	-1,9	2,6	2,6	2,6	1,6
Østrig	1,2	-3,9	2,1	3,0	2,5	2,3
Sverige	13,8	-5,3	5,3	4,1	3,1	2,6
Norge	8,5	-1,2	0,4	2,5	2,7	2,7
Finland	3,4	-8,3	3,1	3,5	2,7	2,6
Irland	1,5	-7,6	-1,0	-0,9	1,5	1,9
Portugal	0,5	-2,5	1,4	-0,1	0,2	0,8
Grækenland	0,5	-2,3	-4,4	-2,8	0,5	1,0
Danmark		-5,2	2,1	1,6	2,0	2,0
EU	74,3	-4,2	1,8	1,9	2,0	2,1
EU-15	66,5	-4,3	1,8	1,9	1,9	2,0
Nye EU-lande	7,7	-3,1	2,5	3,4	3,6	3,2
Euroområdet	45,3	-4,1	1,8	1,9	1,9	1,9
Aftagere	100	-3,7	2,8	2,8	2,7	2,6

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2010. De viste lande aftager 82,6 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: EcoWin, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne skøn.

Bilagstabel I.2 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser										Mængdestigning					
	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Pct.				
	Mia. kr.															
Privat forbrug	853	4,7	3,8	3,6	3,0	-0,6	-4,5	2,2	1,7	1,9	2,7					
Offentligt forbrug	513	1,8	1,3	2,8	1,3	1,6	3,1	1,0	0,1	0,0	0,0					
Offentlige investeringer	38	13,2	0,8	16,6	-3,0	0,8	4,6	7,3	9,5	-8,0	-8,0					
Boliginvesteringer	74	11,9	17,3	9,6	-6,0	-10,9	-16,9	-9,4	3,8	4,3	7,3					
Erhvervsinvesteringer	175	-0,1	0,1	16,1	3,9	-0,6	-15,3	-1,4	0,4	7,7	8,2					
Lagerændringer	-5	0,6	0,2	-0,3	0,3	-0,6	-2,0	0,9	0,7	0,5	0,2					
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.648	4,3	3,4	5,2	2,3	-1,2	-6,5	1,7	2,1	2,4	2,7					
Vareeksport	539	4,2	5,7	4,3	-0,6	-0,6	-10,3	5,0	2,1	1,9	2,2					
heraf industrivarer	356	4,2	7,7	4,7	2,2	1,3	-13,1	6,2	3,7	3,8	4,2					
Tjenesteeksport	342	-0,2	12,7	17,8	8,6	8,3	-8,9	1,4	7,1	3,8	3,3					
Eksport i alt	881	2,8	8,0	9,0	2,8	2,8	-9,7	3,6	4,1	2,7	2,6					
Samlet efterspørgsel	2.529	3,8	4,9	6,5	2,5	0,1	-7,7	2,3	2,8	2,5	2,7					
Vareimport	502	8,8	9,3	11,4	2,9	0,1	-14,9	4,5	5,8	3,3	4,2					
heraf industrivarer	373	9,5	9,5	12,2	2,8	-2,3	-17,0	5,2	6,6	3,4	5,1					
Tjenesteimport	282	5,2	14,8	17,5	7,0	7,7	-7,9	0,2	4,5	3,9	3,6					
Import i alt	784	7,7	11,1	13,4	4,3	2,7	-12,5	2,9	5,3	3,5	4,0					
Bruttonationalprodukt	1.746	2,3	2,4	3,4	1,6	-1,1	-5,2	2,1	1,6	2,0	2,0					
Bruttoværditilvækst	1.502	1,5	1,5	3,2	1,6	-0,7	-4,7	1,9	1,2	1,8	1,8					
heraf private byerhverv	876	1,9	3,0	5,3	3,2	0,5	-8,2	2,4	2,3	3,4	3,3					

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

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

Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen, vækstbidrag

	Bidrag til vækst i BNP										
	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Årets priser											
Mia. kr.											
Privat forbrug	853	2,2	1,8	1,7	1,5	-0,3	-2,1	1,1	0,8	1,0	1,3
Offentligt forbrug	513	0,5	0,3	0,7	0,3	0,4	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0
Offentlige investeringer	38	0,2	0,0	0,3	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	-0,2	-0,2
Boliginvesteringer	74	0,6	0,9	0,6	-0,4	-0,7	-1,0	-0,5	0,2	0,2	0,3
Erhvervsinvesteringer	175	0,0	0,0	1,9	0,5	0,0	-2,1	-0,4	0,0	0,8	0,9
Lagerændringer	-5	0,6	0,2	-0,3	0,3	-0,6	-2,0	0,9	0,7	0,5	0,2
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.648	4,0	3,3	4,9	2,2	-1,2	-6,3	1,6	2,0	2,3	2,6
Vareeksport	539	1,3	1,7	1,4	-0,2	-0,2	-3,4	1,5	0,7	0,6	0,7
heraf industrivarer	356	0,9	1,6	1,0	0,5	0,3	-2,9	1,2	0,7	0,8	0,9
Tjenesteeksport	342	0,0	1,9	3,0	1,6	1,7	-1,9	0,3	1,4	0,8	0,7
Eksport i alt	881	1,3	3,6	4,4	1,4	1,4	-5,4	1,7	2,1	1,4	1,4
Samlet efterspørgsel	2.529	5,3	6,9	9,3	3,7	0,2	-11,7	3,4	4,0	3,7	4,0
Vareimport	502	-2,4	-2,6	-3,4	-1,0	0,0	5,1	-1,2	-1,7	-1,0	-1,3
heraf industrivarer	373	-2,1	-2,2	-2,9	-0,7	0,6	4,3	-1,1	-1,4	-0,8	-1,2
Tjenesteimport	282	-0,7	-1,9	-2,5	-1,1	-1,3	1,4	0,0	-0,7	-0,7	-0,6
Import i alt	784	-3,0	-4,5	-5,9	-2,1	-1,3	6,5	-1,3	-2,4	-1,7	-1,9
Bruttonationalprodukt	1.746	2,3	2,4	3,4	1,6	-1,1	-5,2	2,1	1,6	2,0	2,0

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

Bilagstabel I.4 Løn- og restindkomst

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	1.253	1.309	1.379	1.436	1.486	1.423	1.502	1.543	1.601	1.662
Lønsum	785	824	871	929	982	973	977	987	1.015	1.047
Nettorestindkomst	225	242	253	235	216	170	250	275	298	318
Afskrivninger	240	246	257	273	286	284	276	281	288	294
Anden produktionsskat	3	-2	-2	-1	2	-3	-1	0	0	3
Bruttoværditilvækst, off. sektor	287	294	305	313	329	351	363	363	374	384
Lønsum	261	267	278	284	299	322	334	334	344	354
Afskrivninger	28	29	30	31	33	32	34	35	36	36
Anden produktionsskat	-2	-2	-3	-3	-3	-4	-5	-6	-6	-6
Bruttoværditilvækst, privat sektor	966	1.015	1.074	1.123	1.157	1.073	1.139	1.180	1.227	1.278
Lønsum	524	556	593	645	683	650	643	653	671	694
Nettorestindkomst	225	242	253	235	216	170	250	275	298	318
Afskrivninger	212	216	228	241	254	251	242	247	252	258
Anden produktionsskat	5	0	1	2	4	1	4	6	6	9
	----- Pct. -----									
Lønkvote i alt	62,7	62,9	63,2	64,7	66,1	68,3	65,1	64,0	63,4	63,0
Lønkvote, privat sektor	54,3	54,8	55,2	57,5	59,0	60,6	56,5	55,3	54,7	54,3

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

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	785	824	871	929	982	973	977	987	1.015	1.047
Restindkomst mv.	467	485	508	506	504	451	524	556	586	615
Bruttoværditilvækst	1.253	1.309	1.379	1.436	1.486	1.423	1.502	1.543	1.601	1.662
+ Nettorenter	12	27	31	23	24	37	45	44	39	38
+ Overførsler m.m.	238	242	241	243	248	269	286	296	306	315
Bruttoindkomst	1.503	1.577	1.651	1.702	1.759	1.729	1.834	1.884	1.945	2.015
- Direkte skatter	442	490	497	507	515	497	525	519	536	560
- Andre skatter	20	20	20	21	22	20	21	22	22	23
- Anden produktionsskat	3	-2	-2	-1	2	-3	-1	0	0	3
Disponibel bruttoindkomst	1.037	1.069	1.135	1.175	1.220	1.215	1.289	1.343	1.387	1.429
- Afskrivninger	240	246	257	273	286	284	276	281	288	294
Disponibel nettoindkomst	798	824	878	903	934	931	1.014	1.061	1.099	1.135
- Korrektion for skat af pension mv.	21	21	56	67	69	62	45	62	65	66
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	777	802	822	836	865	869	968	999	1.035	1.070
Anvendt til privat forbrug	707	745	787	820	840	814	853	889	924	966
Anvendt til privat nettoopsparing	70	57	35	15	25	56	115	111	111	104

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

Bilagstabel I.6 Indkomster og forbrugskvoter

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	----- Nominal vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	4,6	5,3	4,6	3,0	3,2	-1,4	6,0	2,7	3,3	3,4
Disponibel bruttoindkomst	3,5	3,1	6,2	3,5	3,8	-0,4	6,1	4,2	3,3	3,0
Disponibel nettoindkomst	3,4	3,3	6,6	2,8	3,5	-0,3	8,8	4,7	3,6	3,3
Disponibel indkomst, SMEC	4,6	3,3	2,4	1,7	3,5	0,5	11,4	3,2	3,5	3,4
	----- Pct. -----									
Forbrugskvoter, SMEC's indkomstdefinition	91,0	92,9	95,7	98,2	97,1	93,6	88,1	88,9	89,3	90,3
Forbrugskvoter, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	89,7	90,7	93,2	95,7	96,1	93,7	87,3	87,5	88,0	89,0

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transfereringer samt renteindtægter. Fratrækkes 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, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.7 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Årets priser		Mængdestigning										Prisstigning					
	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mia. kr.	Pct.		Pct.										Pct.					
Eksport	881		9,0	2,8	2,8	-9,7	3,6	4,1	2,7	2,6	3,0	1,4	5,4	-8,4	7,2	2,7	1,6	1,6
Landbrug	126		6,7	-3,1	-3,1	-2,2	5,0	2,4	1,8	1,4	2,8	4,1	8,6	-6,5	6,7	2,1	1,5	1,2
Industri	356		4,7	2,2	1,3	-13,1	6,2	3,7	3,8	4,2	2,1	2,0	2,6	-1,2	1,2	0,0	1,0	1,0
Energi	58		-2,4	-10,9	-7,5	-8,7	-3,3	-7,7	-7,6	-7,6	21,9	0,3	33,9	-29,7	24,7	28,0	4,3	0,8
Søfart mv.	305		20,3	10,1	9,2	-9,5	1,3	7,5	3,8	3,3	0,5	-0,2	3,2	-13,4	13,0	2,0	1,7	2,5
Turisme	37		1,8	-2,8	0,4	-3,9	2,7	4,1	3,5	3,3	1,4	1,9	0,8	1,8	1,8	2,3	1,8	1,7
Import	784		13,4	4,3	2,7	-12,5	2,9	5,3	3,5	4,0	3,3	1,8	4,0	-7,7	4,4	3,6	2,1	1,5
Landbrug	59		8,9	2,1	1,1	-10,3	7,0	3,6	4,7	3,2	1,4	5,1	6,0	-4,1	6,0	1,0	1,0	1,0
Industri	373		12,2	2,8	-2,3	-17,0	5,2	6,6	3,4	5,1	1,9	2,3	3,1	-4,2	0,8	1,0	1,0	1,0
Energi	70		7,7	4,3	16,7	-7,5	-2,4	3,1	1,6	1,1	20,2	-4,5	29,0	-33,3	28,3	25,6	6,8	0,7
Søfart mv.	242		19,9	7,2	8,7	-9,1	0,2	5,2	4,1	3,4	3,0	1,5	-0,9	-6,2	4,1	2,5	2,5	2,5
Turisme	40		4,0	5,6	0,5	0,8	0,0	0,3	2,9	5,0	-0,2	3,1	0,5	-1,3	5,0	2,0	2,0	2,0

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

Bilagstabel I.8 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stigning i timelønomkostninger, udland	3,0	2,0	2,0	3,3	3,0	1,4	2,6	2,3	2,6	2,8
Tyskland	0,6	0,6	2,7	1,4	2,3	1,9	2,1	2,8	3,0	3,0
USA	2,8	3,0	1,4	5,0	2,0	2,1	2,0	2,5	2,6	2,8
Storbritannien	8,5	3,2	2,8	4,4	3,5	-0,6	5,1	2,0	2,5	3,1
Frankrig	2,2	3,6	2,5	2,7	3,1	0,3	1,8	1,7	2,1	2,5
Sverige	3,1	2,5	-0,5	7,4	3,1	0,8	3,2	2,7	3,1	3,3
Japan	0,8	0,2	-0,9	0,1	2,8	-0,8	3,8	0,5	1,1	1,2
Italien	5,4	2,8	2,5	2,7	3,4	3,3	2,8	1,7	2,1	2,7
Norge	5,1	1,9	5,4	6,6	4,5	1,8	3,7	4,0	4,5	4,5
Belgien	3,4	0,2	2,2	2,4	4,2	2,7	1,1	1,8	2,7	2,7
Holland	2,1	2,0	1,9	1,6	4,8	2,8	1,3	2,4	2,5	2,5
Stigning i timelømsomkostninger, indland	3,1	2,7	3,1	4,0	4,2	2,9	2,6	2,0	2,2	2,5
Ændring i relativ lønudvikling	-0,1	-0,8	-1,1	-0,7	-1,2	-1,5	0,1	0,3	0,4	0,4
Ændring i effektiv kronekurs	1,0	-0,3	0,0	1,5	2,7	1,8	-3,5	0,4	0,4	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-1,1	-0,5	-1,1	-2,2	-3,9	-3,3	3,6	-0,1	0,0	0,4
Forbrugerpriser	1,3	1,5	1,9	1,2	3,1	1,3	2,6	2,5	2,0	1,8

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 timelømsomkostningerne i industrien. Timelømsomkostningerne i udlandet er vejlet sammen med dobbeltvejede eksportvægte, der afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport. Forbrugerpriserne er målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

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

Bilagstabel I.9 Offentlige finanser

	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Mia. kr.	Pct. af BNP									
Skatter	546	31,6	33,0	31,7	31,1	30,8	31,2	31,3	30,0	29,9	30,0
heraf indkomstskatter	404	23,6	23,3	23,1	23,4	23,7	25,2	23,1	22,9	23,0	23,1
selskabsskat	48	3,2	3,9	4,4	3,8	3,3	2,5	2,7	3,3	3,4	3,5
pensionsafkastbeskatning	42	1,6	2,4	0,8	0,3	0,5	0,5	2,4	0,8	0,5	0,4
Afgifter	293	17,4	17,7	17,9	17,7	17,2	16,9	16,8	17,1	17,0	17,3
Øvrige indtægter	76	4,9	4,6	4,6	4,4	4,5	4,4	4,3	4,4	4,3	4,2
Indtægter i alt	914	53,9	55,4	54,2	53,2	52,5	52,4	52,4	51,5	51,2	51,4
Offentligt forbrug	513	26,5	26,0	25,9	26,0	26,7	30,0	29,4	28,8	28,4	28,0
Offentlige investeringer	38	1,8	1,8	2,0	1,9	1,9	2,1	2,2	2,4	2,1	1,9
Indkomstoverførsler	302	17,1	16,5	15,6	15,2	15,1	17,1	17,3	17,3	17,2	17,1
Øvrige udgifter	102	5,2	5,0	4,9	5,0	5,5	5,8	5,9	5,6	5,6	5,5
Udgifter i alt	956	50,6	49,3	48,4	48,0	49,2	54,9	54,8	54,1	53,3	52,5
Primær saldo	-42	3,3	6,1	5,8	5,3	3,4	-2,5	-2,4	-2,6	-2,1	-1,0
Nettorenteindtægter	-9	-1,4	-1,1	-0,8	-0,5	-0,1	-0,3	-0,5	-0,6	-0,6	-0,7
Offentlig saldo	-51	1,9	5,0	5,0	4,8	3,3	-2,8	-2,9	-3,2	-2,7	-1,7
Strukturel saldo (pct. af strukturelt BNP)		1,2	1,9	1,8	1,9	1,6	-1,1	-2,3	-2,0	-1,4	-0,6
Bruttogæld	761	45,1	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6	45,4	46,5	46,5
		Pct.point									
Finanseffekt (ændring i realt BNP)		0,6	0,5	0,7	0,2	-0,5	1,8	0,3	0,0	-0,4	-0,4
		1.000 pers.									
Førtidspensionister		258	248	238	237	237	238	238	240	241	243
Efterlønsmodtagere		180	162	144	140	138	131	124	119	112	108
Folkepensionister		704	750	789	803	821	845	873	904	935	962

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

Bilagstabel I.10 Realøkonomisk udvikling til 2020

	2005-10	2010-15	2015-20	
	----- Pct. p.a. ^{a)} -----			
Strukturelt BNP	1,2	1,1	1,3	
BNP i udlandet	0,1	1,8	1,4	
BVT i private byerhverv	0,5	2,8	1,7	
Timeproduktivitet i private byerhverv	0,7	2,0	1,5	
Timeløn	3,4	2,5	3,4	
Forbrugerpriser	2,0	2,0	2,0	
Kontantpris	1,9	1,0	2,4	
Privat forbrug	0,7	2,2	2,2	
Boliginvesteringer	-7,1	4,4	1,1	
Erhvervsinvesteringer	-0,5	4,7	2,3	
Offentligt forbrug	2,0	0,3	0,8	
Offentlige investeringer	5,1	-0,9	1,5	
Eksport	1,5	3,1	3,2	
Import	1,8	4,2	4,0	
	2005	2010	2015	2020
	----- 1.000 pers. -----			
Strukturel arbejdsstyrke	2.884	2.919	2.916	2.921
Arbejdsstyrke	2.868	2.878	2.906	2.921
Beskæftigelse	2.727	2.764	2.804	2.819
	----- Pct. -----			
Rente, 10 årig statsobligation	3,40	2,93	4,75	4,75
Rente, 30 årig realkreditobligation	4,35	4,68	6,00	6,00
	----- Dollar pr. tønde (Brent) -----			
Oliepris	54	80	120	133
	----- Pct. af BNP -----			
Betalingsbalance	4,3	5,5	2,1	0,4

a) Gennemsnitlig vækst i perioden 2005-10, 2010-15 hhv. 2015-20.

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

KAPITEL II

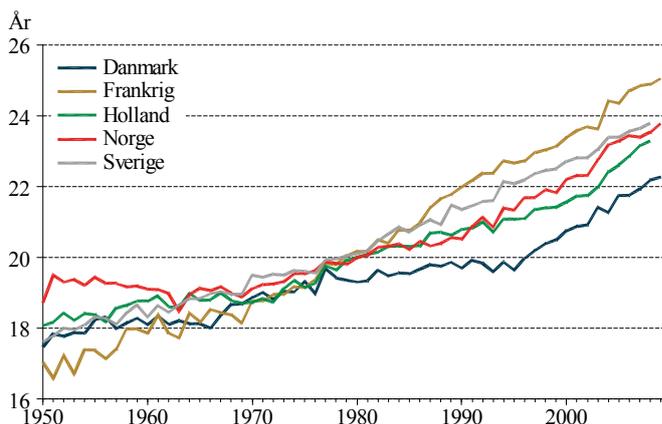
EFTERLØN OG PENSIONSALDER

II.1 Indledning

Historisk høje stigninger i restlevetiden for ældre

I alle vestlige lande stiger levetiden blandt ældre væsentligt hurtigere, end det tidligere er set. For en række lande har denne levetidsvækst stået på i de seneste 25 år eller mere, mens den positive effekt på levetiden blandt ældre i Danmark først satte ind omkring 1995, jf. figur II.1. I Danmark er den statistiske restlevetid for en 60-årig siden 1995 steget med 2,7 år fra 19,6 til 22,3 år i gennemsnit for mænd og kvinder i 2010, svarende til en vækst på 2 måneder om året siden 1995. Den samlede stigning over de 15 år er på 14 pct. Stigningen gennem de seneste 15 år er dermed af samme størrelsesorden som den samlede stigning i de foregående 50 år. Da væksten i restlevetiden ikke har udvist en aftagende tendens i de lande, hvor den høje vækst startede tidligere end i Danmark, er der grund til at forvente, at den høje vækst også i Danmark vil gøre sig gældende i en længere periode fremover.

Figur II.1 Statistisk restlevetid for 60-årige i forskellige lande



Anm.: Den statistiske restlevetid er beregnet ved anvendelse af årets overlevende for alle årgange fra 60 år og opefter. Der er tale om et simpelt gennemsnit for mænd og kvinder, jf. boks II.1.

Kilde: www.humanmortality.org Human mortality database, University of California, Berkely & Max Planck Institute, Rostock Germany.

Store generationer på pension og små i arbejdsstyrken

Samtidig betyder det historiske fald i antallet af børnefødsler – som ligeledes er et generelt fænomen i de vestlige lande – at de generationer, der kommer ind på arbejdsmarkedet, er væsentligt mindre end de generationer, som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Denne tendens fortsætter i de kommende 20 til 30 år i de fleste vestlige lande.

Pres på finansieringen af pensions-systemerne ...

Den længere levetid for ældre er i sig selv en stor velfærdsgevinst. Levetidsgevinsten har dog også den konsekvens, at den for uændrede regler forskyder balancen mellem den andel af livet, hvor man er erhvervsaktiv, og den andel af livet, hvor man er på offentlig pension, hvis pensionsalderen fastholdes. Kombinationen af den længere forventede offentlige pensionsperiode og de store pensionistårgange har sat den fremtidige finansiering af de offentlige pensions-systemer under pres i de vestlige lande. Der er derfor en udbredt tendens til, at pensionssystemerne i de vestlige lande gennemgår ændringer med henblik på at forbedre mulighederne for, at de offentlige pensioner, som stilles i udsigt, også kan finansieres.

... og mulige tilpasninger i det danske pensionssystem	På denne baggrund vurderes i dette kapitel, hvordan forskellige ændringer i det danske offentlige pensionssystem kan påvirke omfanget af det finansieringspres, som følger af befolkningsændringerne. Samtidig vurderes, hvordan forskellige ændringer påvirker den forventede pensionsperiode for de enkelte generationer og dermed den implicitte sociale kontrakt mellem generationerne, som det offentlige pensionssystems her-og-nu finansiering giver anledning til.
Kapitlet beskriver pensionssystemets opgaver ...	Kapitlet indledes med et afsnit, der giver en oversigt over opgaver og finansieringsformer primært i det offentlige pensionssystem, hvor det påpeges, at bortset fra efterlønnen, er det vanskeligt at pege på områder af det danske pensionssystem, hvor egenbetalingen kan forøges, uden at pensionssystemets rolle som socialt sikkerhedsnet påvirkes. Det offentlige pensionssystems finansiering kan derfor forbedres enten via lavere forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder eller via en relativ reduktion i de årlige pensioner pr. pensionist.
... vurderer velfærdsaftalens konsekvenser for den forventede pensionsperiode ...	Afsnittet følges op af en diskussion af den aktuelle lovgivnings konsekvenser for den forventede pensionsperiode, hvor det påpeges, at den favoriserer de generationer, der aktuelt er pensionister, og de, der går på pension i de nærmest kommende år. Det gælder både, når der måles i forhold til tidligere og til kommende generationer af pensionister. Afsnittet lægger derved op en diskussion af troværdighed og tidskonsistens i pensionspolitikken og dermed af den forudsatte fremtidige finansiering af de offentlige udgifter.
... præsenterer en ny efterlønsfremskrivning ...	Med henblik på at vurdere effekten af ændringer i pensionssystemet og herunder i efterlønsordningen præsenteres en ny fremskrivning af antallet af efterlønsmodtagere, som er baseret på en væsentligt udbygget fremskrivningsmetode i forhold til tidligere. Som oplæg til fremskrivningen beskrives karakteristika ved de nuværende efterlønsmodtagere, og det vurderes, hvordan de ændres i de kommende år.
... og sammenligner alternative ændringer i pensionssystemet	Endelig sluttes kapitlet med et afsnit, der vurderer konsekvenserne af forskellige ændringer i pensionssystemet herunder i regeringens udspil fra april, som indebærer en afskaffelse af efterlønsordningen og en ændret tidsprofil for

de stigningerne i den laveste folkepensionsalder. Dette sammenlignes med den indgåede tilbagetrækningsaftale, der indebærer dels en reduktion af efterlønnen til tre år, og dels en ændring i stigningerne i den laveste efterløns- og folkepensionsalder. Disse forløb sammenlignes dels med den eksisterende regulering af pensionsaldrene som følge af velfærdsaftalen, og dels med et såkaldt "generationsmæssigt fair" forløb, hvor efterlønnen bevares, men hvor såvel laveste efterlønsalder som laveste folkepensionsalder, justeres således, at alle fremtidige generationer af pensionister får samme forventede pensionsperiode. Denne pensionsperiode fastlægges, så finanspolitikken netop er holdbar.

II.2 Offentlige pensions- og tilbagetræknings-systemer

Pensionssystemet omfordeler over livet og fra rig til fattig

I de vestlige lande er der opbygget offentlige pensions-systemer, som generelt varetager to formål. For det første bidrager pensionssystemet til en omfordeling fra de yngre/midaldrende generationer til de ældre generationer og bidrager derved til en omfordeling af indkomsterne over livet som følge af en social kontrakt, der bygger på, at nuværende yngre og midaldrende generationer forventer, at de vil opleve samme omfordeling, når de bliver ældre. For det andet har det offentlige pensionssystem til formål at sikre et indtægtsgrundlag for pensionister uden anden forsørgelsesmulighed og fungerer således som socialt sikkerhedsnet for den ældre del af befolkningen. Herudover har pensionssystemernes indretning afgørende betydning for tilbagetrækningsalderen i samfundet. Dette skyldes, dels at de offentlige pensionssystemer gør det økonomisk muligt at ophøre med at arbejde, og dels at aldersgrænserne i pensionssystemet – i Danmark hhv. efterløns- og folkepensionsalderen – giver en samfundsmæssig norm for, hvornår man trækker sig tilbage.

Pensionssystemer tilpasses til udviklingen i befolkningen

Ændringer i pensionssystemernes indretning har således betydning for både tilbagetrækningsbeslutningen og indkomsten for den ældre del af befolkningen samt for omfanget af omfordeling mellem generationer. Pensionssystemerne i de forskellige lande og de reformer, der gennemføres i de fleste

vestlige lande i disse år, kan tjene som et udgangspunkt for en diskussion af de forskellige hensyn, der skal afvejes ved eventuelle ændringer i de offentlige pensioner.

**Fuldt
fundsbase-
rede
kontra her-og-nu
finansierede
pensionssystemer**

Pensionssystemer kan for det første opdeles efter, hvordan pensionerne finansieres. Det ene yderpunkt i denne dimension udgøres af pensionssystemer, hvor årets udbetalinger finansieres af løbende skatteopkrævninger, såkaldt her-og-nu finansiering. Disse systemer giver anledning til omfordeling mellem generationer og udgør en implicit social kontrakt. Det andet yderpunkt udgøres af systemer, hvor pensionerne alene bestemmes af indbetalinger i arbejdslivet og disses forrentning, såkaldt fuldt fundsbase- re- de pensionssystemer. Imellem disse yderpunkter findes en lang række varianter, der kombinerer de to typer af finansiering, således at den enkelte betaler bidrag til pensionsordningen gennem en på forhånd fastlagt periode. Bidragene kvalificerer til en given pensionsydelse som tilbagetrukket, mens der ikke nødvendigvis er nogen direkte sammenhæng mellem de forrentede bidrag og den ydelse, der opnås som pensionist. På marginalen er disse pensioner derfor her-og-nu finansierede.

**Alle typer
finansiering er
repræsenteret i det
danske
pensionssystem**

Folkepensionssystemet er her-og-nu finansieret, mens efterlønnen er et blandingssystem, hvor der er krav om 30 års medlemskab og pligt til at betale bidrag. Bidragene og forrentningen af disse er dog langt fra tilstrækkelig til at finansiere efterlønsudbetalingerne, og på marginalen er efterlønnen derfor finansieret via de generelle skattebetalinger. De danske arbejdsmarkedspensioner, som er led i ansættelsen, er derimod et eksempel på en fuldt fundsbase- re- det ordning, mens tjenestemandspensioner er en type arbejdsmarkedspensioner, hvor der optjenes pensionsrettigheder gennem ansættelsen, men hvor pensionerne er her-og-nu finansierede.

**Pensionssystemet
opdeles i socialt
sikkerhedsnet og
arbejdsmarkeds-
relaterede
pensioner**

Pensionssystemerne kan også opdeles efter, hvilket formål den pågældende del af pensionssystemet varetager, ofte kaldet systemets søjler. Søjle I er tvungne pensionsordninger defineret ved, at der er tale om pensionssystemer, som dækker størstedelen af befolkningen og primært har til formål at varetage funktionen som socialt sikkerhedsnet. Søjle II er ligeledes tvungne pensionsordninger for personer med arbejdsmarkedstilknytning. Disse pensionsordninger

har til formål at sikre omfordelingen over livet, typisk i form af en målsætning om at beskæftigede personer kan opnå en given pensionsdækningsgrad af f.eks. slutlønnen på arbejdsmarkedet. Ofte tilføjes en søjle III til pensions-systemet, som alene består af frivillige private pensionsordninger, hvor pensionerne er baseret på private indbetalinger og disses forrentning, men hvor der ofte er knyttet skatte-subsidier til ordningen, jf. tabel II.1.

Rene her-og-nu finansierede pensioner har ofte karakter af socialt sikkerhedsnet

Søjle I vil typisk være her-og-nu finansieret, mens søjle II typisk indeholder systemer, som har såvel bidragsbetalinger som her-og-nu finansiering, og her har de danske arbejdsmarkedspensioner i international sammenligning en særstatus, fordi der ikke er elementer af her-og-nu finansiering i disse pensioner. Kun Australien, Irland, Island, Holland, New Zealand og Mexico har pensionssystemer, der ligesom det danske ikke inkluderer her-og-nu finansierede arbejdsmarkedspensionssystemer, jf. OECD (2011). Det særlige ved det danske pensionssystem er således, at det alene er efterlønnen, som er en generel ordning baseret på optjening af rettigheder og her-og-nu finansiering.

Tabel II.1 Pensionssystemets elementer opdelt efter opgavevaretagelse og finansiering

Opgavevaretagelse			
	Søjle I Socialt sikkerhedsnet	Søjle II Omfordeling over livet	Søjle III Frivillige ordninger
Her-og-nu finansiering	Folkepensionens grundbeløb Folkepensionens pensions- tillæg Personlige tillæg mv.		
Optjening af rettigheder, bidragsbetaling og her-og-nu finansiering		Tjenestemandspension	Efterløn ^{a)}
Fuldt fondsbase- rede ordninger		ATP ^{b)} Arbejdsmarkeds- pension	Privat pensions- opsparing

a) Efterløn er en frivillig ordning, mens det normalt forudsættes, at ordninger i søjle II er tvungne ordninger. Derfor er efterløn placeret under søjle III.

b) ATP inkluderer ud over beskæftigede også indbetalinger fra ledige samt frivillige ordninger for førtidspensionister, hvor staten indbetaler en del af bidraget. Placeringen er således et sted mellem søjle I og søjle II.

Anm.: Grå felt markerer, at kombinationen ikke anvendes.

Kilde: Egen tilvirkning.

Lande med optjeningsbaserede pensionssystemer har forøget egenfinansieringen

De lande, som har generelle offentlige pensionssystemer, der baserer sig på optjening af rettigheder gennem arbejdsmarkedstilknytning, har typisk gennemført reformer, som har forøget pensionsbidragene og kravene til varigheden af tilknytningen til arbejdsmarkedet for at opnå et givet pensionsniveau. Samtidig er der en tendens til, at udbetalingerne af pensioner mere direkte knyttes til den enkeltes indbetalinger, således som det er tilfældet i de danske arbejds-

markeds pensionsordninger. Det er således først og fremmest gennem en øget (egen)betaling til pensionssystemerne, at finansieringen forbedres. Ændringerne kan trække i retning af yderligere at reducere denne pensionstypes funktion som socialt sikkerhedsnet, fordi det kan gøre det vanskeligere at kvalificere til at opnå pensionen. Samtidig flytter ændringerne omfordelingen over livet fra den sociale kontrakt til i højere grad at være baseret på egen opsparing inden for pensionssystemet. De forøgede krav om varighed af arbejdsmarkedstilknytning er ofte kombineret med en forøgelse af den laveste alder, hvor pensionen kan udbetales, hvilket reducerer pensionssystemets finansieringsbehov uden at reducere den årlige pension i pensionsperioden.

Ændringer i efterlønnen svarer til ændringer i optjeningsbaserede ordninger i andre lande

Danmark har med hensyn til efterlønsordningen benyttet sig af den samme type af ændringer som de øvrige lande med optjeningsbaserede pensionssystemer, dvs. forlængelse af optjeningsperioden og forøgelse af bidragene for uændret pensionsydelse. Det har dels ført til, at der i fremtiden vil komme en gradvist højere selvfinansieringsgrad for de, der benytter ordningen, og dels ført til, at færre har tilmeldt sig ordningen. Begge dele implicerer, at den offentlige her-og-nu finansieringsomkostning ved ordningen er reduceret.

Arbejdsmarkedspensioner giver højere pensioner og begrænset finansieringsvirkning

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne i Danmark gennem 90'erne og 00'erne svarer i et vist omfang til den stigning i egenfinansieringen, som har fundet sted i de lande, hvor den offentlige pension er baseret på optjeningsrettigheder. Forskellen er, at fordi de danske arbejdsmarkedspensioner fra starten er fuldt fondsbase-rede, fører stigningen i indbetalingsprocenterne til den opsparingsbaserede pension i Danmark fuldt ud til øgede udbetalte pensioner til de fremtidige pensionister. I lande, hvor de opsparingsbaserede pensioner er delvist finansieret ved her-og-nu finansiering, kan de øgede indbetalinger helt eller delvist anvendes til at øge selvfinansieringsgraden af den pågældende pensionsordning. I Danmark vil stigningen i udbetalingen af opsparingsbaserede pensioner dog også bidrage til at dæmpe væksten i de offentlige pensionsudbetalinger på grund af modregningen i de indkomstafhængige dele af den offentlige pensionsydelse. Udbetalingen af opsparingsbaserede pensioner vil dog primært

indebære, at væksten i pensionsindkomsterne vil være højere end væksten i de beskæftigedes indkomster i de kommende år.

Direkte sammenhæng mellem årlig pension og ældrebrøk

Nogle af de vestlige lande – f.eks. Sverige og Tyskland – har herudover gennemført reformer, som indbygger en direkte sammenhæng mellem pensionsudbetalingen pr. person i et givet år og forholdet mellem antal pensionister og antallet i de erhvervsaktive ældre (ældrebrøken). Sammenhængen betyder, at en stigning i ældrebrøken fører til, at pensionen til den enkelte pensionist reguleres mindre, end den ellers ville være blevet.

Egenfinansieringen af folkepensionen kan ikke øges

For Danmark er mulighederne for tilpasning i det samlede pensionssystem mere begrænsede end i de fleste andre europæiske lande, idet det danske folkepensionssystem ikke giver mulighed for direkte at øge selvfinansieringen. Forbedret finansiering af det offentlige folkepensionssystem kan således kun ske ved at øge beskatningen generelt. Dette kan til dels ses som udtryk for, at Danmark i udgangspunktet har en mere ren fordeling mellem de fuldt finansierede arbejdsmarkedspensioner og det offentlige pensionssystem. De øvrige landes reformer kan derfor i et vist omfang ses som en bevægelse i retning mod den fuldstændige opdeling, der i forvejen findes i Danmark.

Tre muligheder

I Danmark er der tre principielle muligheder for at reducere finansieringsproblemet i forbindelse med offentligt finansierede eller offentligt støttede pensioner:

- I Sænke de offentlige pensioner pr. person pr. år
- II Hæve den laveste offentlige pensionsalder
- III Indskrænke den befolkningsgruppe, som kan modtage offentligt finansierede pensioner

Mulighed I: Danmark har prioriteret det sociale sikkerhedsnet

Danmark har generelt afstået fra at indføre reduktioner i den udbetalte pension pr. person. Det betyder, at hensynet til de sociale pensioners funktion som socialt sikkerhedsnet er prioriteret. Der er på den anden side heller ikke taget større skridt i retning af øget målretning af de offentlige pensioner gennem f.eks. en reduktion af folkepensionens grundbeløb relativt til det indkomstafhængige pensionstillæg. Der er

imidlertid også grænser for, hvor meget målretningen kan forøges, idet en forøgelse af aftrappingsprocenten af pensionstillægget vil forøge den i forvejen meget høje marginale beskatning af pensionsopsparing.

**Mulighed II:
Finansieringen
forbedres gennem
højere
pensionsalder
i fremtiden**

Derimod planlægger Danmark i vidt omfang at hæve den laveste offentlige pensionsalder i fremtiden som reaktion på den allerede indtrufne og forventede fremtidige stigning i levetiden blandt ældre. En forøgelse af pensionsalderen påvirker omfordelingen over livet, således at perioden, hvor man bidrager, forøges, og perioden, hvor man modtager, fastholdes, idet den forøgede levetid kompenserer for denne højere pensionsalder.

**Velfærdsaftalens
regulering af
efterløns- og
folkepensions-
alder...**

Den konkrete regulering af laveste efterløns- og folkepensionsalder fastlægges af velfærdsaftalen fra 2006.¹ Aftalen indebærer, at efterlønsalderen fastholdes uændret frem til 2019, hvorefter den forøges gradvis med to år til 62 år i 2023. Der fastholdes fem års efterløn, således at folkepensionsalderen forbliver uændret frem til 2024, hvorefter den forøges gradvist med to år til 67 år i 2028. Med virkning fra 2025 reguleres efterlønsalderen hvert femte år som følge af de ændringer i levetiden for 60-årige, som har fundet sted fra 1995 frem til 10 år før reguleringen. Det er således levetidsstigningen for 60-årige fra 1995 og frem til 2015, der ligger til grund for reguleringen af efterlønsalderen i 2025. Folkepensionsalderen følger reguleringen af efterlønsalderen med 5 års forsinkelse. Første indeksering af folkepensionsalderen er derfor i 2030. Reguleringsmekanismen indebærer, at pensionsalderen kan forøges med enten 1 år, ½ år eller slet ikke.

**... sker med en
betydelig
forsinkelse**

Da stigningen i levetiden for 60-årige måles i forhold til 1995, er reguleringen allerede i 2010 2,7 år bagefter. I 2015 forventes restlevetiden for 60-årige at være steget med 3,4 år i forhold til 1995. Selv uden yderligere levetidsstigninger herefter skal efterlønsalderen således reguleres med 1 år såvel i 2025, 2030 og 2035 blot for at indhente den stigning,

1) Regeringen har opsagt velfærdaftalen med henblik på at foretage ændringer i de aftalte tilbagetrækningsaldrer, og der er indgået forlig med et flertal af Folketingets partier om en ny regulering, jf. afsnit II.7.

der allerede har fundet sted, og der skal kun en meget begrænset ekstra stigning til frem mod 2015 før det udløser endnu et halvt år i 2040. Det varer derfor 25-30 år, før pensionsalderen er tilpasset den stigning, som allerede har fundet sted siden 1995. Det betyder, at nuværende generationer af pensionister har udsigt til en længere periode på pension end deres børn. De laveste efterløns- og folkepensionsaldre forventes at udvikle sig som vist i tabel II.2, hvis levetiden for 60-årige udvikler sig som fremskrevet i DREAMs seneste befolkningsfremskrivning.

Tabel II.2 Tilbagetrækningsaldrer ved anvendelse af DREAMs befolkningsfremskrivning, 2010

År	Efterløns- alder	Fødeår	Pensions- alder	Fødeår
2011-18	60	a)	65	
2019	60,5	1959	65	
2020	61	1959	65	
2021	61,5	1960	65	
2022	62	1960	65	a)
2024	62		65,5	1959
2025	63	1963	66	1959
2026	63		66,5	1960
2027-29	63		67	1960
2030-34	64	1967	68	1963
2035-39	65	1971	69	1967
2040-44	65,5	1975	70	1971
2045-49	66	1979	70,5	1975
2050-54	66,5	1984	71	1979
2055-59	67	1988	71,5	1984
2060-64	67,5	1993	72	1988
2065-69	68	1997	72,5	1993
2070	68,5	2002	73	1997

a) Født 1958 eller tidligere.

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2070, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i enten efterløns- eller pensionsalderen. De to kolonner med fødeår angiver, i hvilket år de personer er født, som oplever den pågældende tilbagetrækningsalder for første gang.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Udgifter til efterløn og folkepension stiger med 1 pct. af BNP fra 2000-20

Det er bemærkelsesværdigt, at Danmark med velfærdsaftalen har valgt ikke at gennemføre ændringer frem til 2019 (2024) i hverken pensionsudbetalinger eller pensionsalder. Det betyder, at udgifterne til pension og efterløn er gradvist voksende relativt til BNP gennem perioden. I 2000 udgjorde udgifter til efterløn og folkepension 6 pct. af BNP, i 2010 er tallet vokset til 6½ pct., mens det forventede niveau omkring 2018-20 er 7 pct. Det forventes, at indekse-

ringen af pensionsaldrene med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig og velfærdsaftalens betydning for antallet af efterlønsmodtagere vil føre til, at udgifterne til efterløn og pension gradvist reduceres til godt 5½ pct. frem mod 2050.

Mange lande har gennemført højere pensionsalder for mænd ...

Den lange periode frem til ændringen i pensionsalderen i Danmark står i nogen grad i kontrast til udviklingen i andre lande. Gennem de seneste 10 år er der således gennemført stigninger i pensionsalderen i en række OECD-lande. Der er således otte ud af 30 OECD-lande, som har øget pensionsalderen for mænd mellem 1999 og 2010, mens Danmark som det eneste OECD-land har sænket pensionsalderen for mænd (fra 67 til 65 år). Frem mod 2020 vil fire af de lande, som har øget pensionsalderen i de seneste ti år, fortsætte denne stigning (Tjekkiet, Frankrig, Italien og Japan), mens yderligere tre lande, som ikke har ændret pensionsalderen, har annonceret ændringer mellem 2010 og 2020. Efter 2020 planlægger otte lande ligesom Danmark at øge pensionsalderen for mænd, jf. OECD (2011).

... og endnu flere højere pensionsalder for kvinder

Pensionsalderen for kvinder er lavere end for mænd i et stort antal OECD-lande (selvom kvindernes forventede levetid er længere end mænds). Denne forskel er indsnævret igennem det seneste tiår, hvor 11 ud af 30 OECD-lande har hævet pensionsalderen for kvinder, mens kun Danmark (og Tyrkiet) har nedsat pensionsalderen for kvinder.² Syv af de 11 lande har annonceret, at pensionsalderen for kvinder forøges yderligere frem mod 2020, mens yderligere fire lande, som endnu ikke har ændret pensionsalderen, har annonceret en stigning frem mod 2020. Efter 2020 planlægger ni lande foruden Danmark at øge pensionsalderen for kvinder.

Højere levealder i andre lande giver større behov for tilpasninger

Denne udvikling skal dog ses i lyset af, at en betydelig del af landene har oplevet den høje vækst i restlevetiden for ældre gennem en længere periode end Danmark, og den forventede levetid for nutidens pensionister er derfor noget længere end for danske pensionister. Desuden var/er pensionsalderen i en række især sydeuropæiske lande meget lav i udgangspunktet.

2) Tyrkiet har fjernet den laveste pensionsalder, og den optjeningsbaserede pension reguleres herefter alene af optjeningskravet, hvilket har givet en effektiv reduktion i den laveste pensionsalder.

**Mulighed III:
Reduceret
efterlønsperiode**

Som et alternativ til at justere såvel den laveste efterløns- som folkepensionsalder, således at efterlønsperioden fastholdes på fem år for alle fremtidige generationer, har Danmark den principielle mulighed for at ændre sammensætningen af pensionssystemet ved at ændre på varigheden af efterlønsperioden. Ved at reducere efterlønsperioden gennem en højere efterlønsalder er det muligt at opnå en forbedret finansiering uden at forøge pensionsalderen for de grupper, der ikke er kvalificeret til at modtage efterløn, enten fordi de har for svag arbejdsmarkedstilknytning, eller fordi de frivilligt har afstået fra at bidrage til ordningen. Hvis man omvendt bevarer fem års efterløn, betyder kravet om en given forbedring af finansieringen, at den generelle pensionsalder må forøges hurtigere, end hvis efterlønsperioden reduceres.

II.3 Pensionsalderen i de offentlige pensions-systemer

**Pensionsalder og
ydelsesniveau er
centrale parametre
for velfærds-
samfundet**

For et velfærdsamfund med et betydende her-og-nu finansieret offentligt pensionssystem er det en central prioritering, hvor høje pensioner der skal tilbydes, og fra hvilken alder den offentlige pension opnås. Herunder er det en særskilt problemstilling at fastlægge udviklingen i pensionsalderen, når restlevetiden for ældre vokser.

**Samme muligheder
for fremtidige og
nuværende
generationer**

På grund af her-og-nu finansieringens karakter af social kontrakt mellem generationer er det naturligt at tage udgangspunkt i, at en generation i den erhvervsaktive alder ved sin pensionering skal tilbydes tilsvarende muligheder, som der stilles til rådighed for de nuværende ældre generationer, og som finansieres af de erhvervsaktives skattebetalinger. Med hensyn til pensionsniveauet er en mulig fortolkning af ens muligheder, at pensionerne skal følge med indkomstudviklingen, således som den danske satsregulering af pensionerne er udtryk for. Det er imidlertid ikke umiddelbart oplagt, hvad der præcis skal lægges i "tilsvarende muligheder" vedrørende den laveste pensionsalder. Umiddelbart kan man pege på tre kriterier, der alle kan falde indenfor begrebet:

- Samme forventede absolutte pensionsperiode fra den laveste offentlige pensionsalder
- Samme andel af livet fra laveste offentlige pensionsalder
- Samme andel af livet på arbejdsmarkedet frem til laveste offentlige pensionsalder

Kriterier for en tidskonsistent pensionspolitik

Uanset hvilket af de tre kriterier, der lægges til grund, tilsiger hensynet til "ens muligheder" for generationerne, at der fastlægges et langsigtet sigtepunkt for pensionsperioden, som er foreneligt med holdbare offentlige finanser. Hensynet til den generati-
onsmæssige lighed peger herudover på, at justeringerne af pensionsaldrene knyttes så tæt som muligt til udviklingen i det relevante mål for levetiden. I det omfang de aktuelle pensionsal-
dre afviger fra den langsigtede målsætning er det hensigtsmæs-
sigt, at tilpasningen foretages over en kort årrække, således at generationsuligheden indskrænkes til et begrænset antal årgan-
ge. Af hensyn til politikens tidskonsistens og troværdigheden af det langsigtede mål er det formålstjenligt, at tilpasningen fra det nuværende niveau til målsætningen gives så konkret en lovgivningsmæssig udformning som muligt.

Velfærdsaftalen sigter mod en konstant pensionsperiode ...

Formålet med velfærdsaftalen er at sikre grundlaget for, at de fremtidige pensioner i Danmark kan finansieres, hvis levetiden blandt ældre forsætter med at stige. Udgangspunktet i velfærds-
aftalen er, at man på langt sigt vil tilstræbe at fremtidige genera-
tioner af pensionister får en forventet pensionsperiode, som man havde omkring 1995, hvor stigningen i restlevetiden for ældre årgange satte ind. Velfærdsaftalen lever således op til princippet om at definere et langsigtet mål for pensionsperioden, som er gennemførligt med en holdbar finanspolitisk strategi.

... men er for svag mht. tilpasningen mod målet

Imidlertid har velfærdsaftalen nogle afgørende svagheder i den forudsatte tilpasning mod dette langsigtede mål. For det første er pensionsalderen gennem en periode ikke forøget, selvom leveti-
den er steget til et niveau, som indebærer længere forventet pensionsperiode end det langsigtede mål. Da pensionsalderen ikke forøges for de generationer, der trækker sig tilbage i de kommende år, vil også disse opleve en offentligt støttet pensi-
onsperiode ud over det langsigtede mål. Nuværende generatio-
ner stilles derfor bedre end både fremtidige og fortidige genera-
tioner.

Markant forøgede krav til fremtidige folketingsflertal om at gennemføre stigninger i pensionsalderen

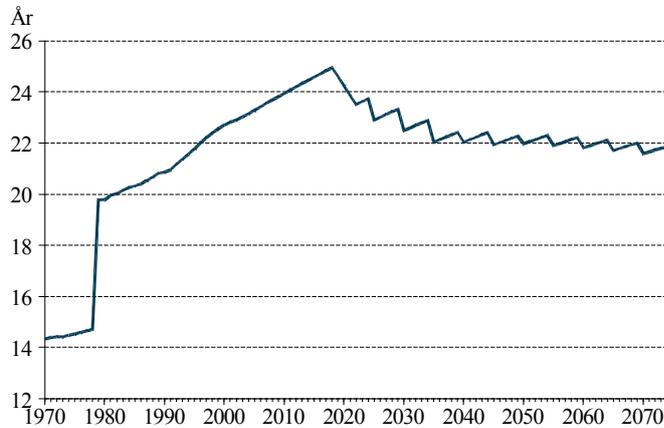
Det giver problemer med tidskonsistensen i lovgivningen, idet den forudsætter, at fremtidige politikere vil gennemføre mere markante reduktioner i den forventede pensionsperiode, end nuværende politikere har været klar til at gennemføre for nuværende generationer. Desuden kommer hovedparten af tilpasningen mod den lavere langsigtede pensionsperiode ikke gennem konkrete vedtagne reguleringer, selvom den vedrører stigninger i levetiden, som har fundet sted. I stedet sker dette via en forudsat fremtidig indeksering, som skal bekræftes af fremtidige folketingsflertal. Resultatet er således, at fremtidige folketingsflertal forudsættes at foretage reguleringer af pensionsalderen, hvoraf betydelige dele skyldes stigninger i levetiden, som allerede har fundet sted fra 1995 til i dag. Fremtidige politikere skal således ikke alene gennemføre den type ændringer, som nuværende politikere har afstået fra, men det forudsættes tillige, at de gennemfører reguleringer, der kompenserer for de ændringer, som nuværende politikere ikke har gennemført. Alt i alt indebærer reglerne i velfærdsaftalen, at der stilles andre krav til fremtidige folketingsflertals villighed til at gennemføre stigninger i de offentlige pensionsalder end nuværende folketingsflertal har leveret. Det bidrager til at skabe et troværdighedsproblem for velfærdsaftalens regler for den fremtidige regulering og dermed for den langsigtede finansiering af pensionerne.

Velfærdsaftalen tildeler længere pensionsperiode til årgangene født mellem 1940 og 1969 end alle andre

Den seneste befolkningsfremskrivning indebærer, at de generationer, som trækker sig tilbage på efterløn fra omkring 2035 (dvs. personer, som er født efter 1970), kan forvente en pensionsperiode på ca. 22 år, jf. boks II.1. Den generation, som trak sig tilbage på efterløn i 1995 (fødselsårgang 1935), havde en forventet pensionsperiode på ca. 21 år. Det bemærkelsesværdige er imidlertid, at alle generationer, som har trukket sig tilbage eller vil trække sig tilbage i perioden 2000 til 2035 (generationerne født fra 1940 til 1969), har en væsentligt længere forventet offentligt støttet pensionsperiode end alle andre generationer både i fortiden og i fremtiden. Generation 1958, der trækker sig tilbage i 2018, har den længste forventede pensionsperiode, som er ca. 3 år længere end de generationer, der er 20 år yngre, jf. figur II.2. Målt på den forventede pensionsperiode er der derfor en ganske betydelig tendens til, at de generationer, som trækker

sig tilbage i disse år, stilles bedre end fremtidige og tidligere generationer med hensyn til pensionsperiode.

Figur II.2 Forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensions- eller efterlønsalder iflg. vel-færdsaftalen



Anm.: Den forventede pensionsperiode er konstrueret ved anvendelse af den enkelte generations aldersbetingede dødeligheder, jf. boks II.1.

Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

Andel af livet som tilbagetrukket kan også være et mål

Som alternativ til en fast pensionsperiode kan en konstant andel af livet som tilbagetrukket betragtes som det relevante målepunkt for den sociale kontrakt. Sammenhængen mellem væksten i levetiden og andelen af livet som tilbagetrukket er ikke entydig for en given pensionsalder. Hvis middellevetiden primært vokser som følge af, at dødeligheden falder i perioden frem til pensionsalderen, vil den forventede andel af livet som tilbagetrukket falde for en given pensionsalder. Frem til de markant højere stigninger i restlevetiden for ældre fra 1995 var der en tendens til, at levetidsstigninger i høj grad skyldtes lavere dødelighed frem til pensionsalderen. Efter 1995 er tendensen vendt, og levetidsstigninger skyldes primært stigninger i restlevetiden for ældre. I denne situation fører stigende levetid til højere andel af livet på pension, hvis pensionsalderen er uændret.

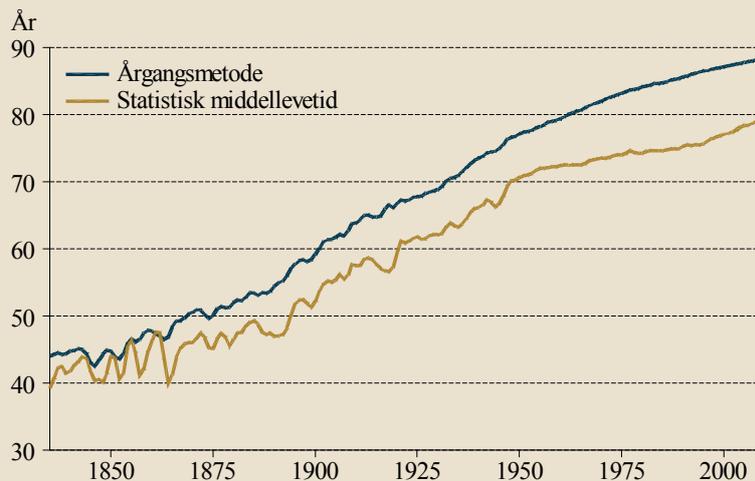
Boks II.1 Beregninger af forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder

Den forventede pensionsperiode for en given person afhænger af, hvordan risikoen for at dø udvikler sig for den pågældende person. Denne risiko afhænger både af personens alder, (og køn) og af i hvilket år, denne måles.

I dette afsnit anvendes en metode (årgangsmetoden), hvor man betragter dødeligheden for den enkelte fødselsårgang (kohorte). Betragt f.eks. generationen født i 1930. Når den forventede middellevetid for denne generation skal beregnes, anvendes de aldersbetingede dødeligheder, som denne generation har oplevet og forventes at ville opleve. Det er således f.eks. spædbørnsdødeligheden i 1930, dødeligheden blandt 5-årige i 1935, dødeligheden blandt de 60-årige i 1990 og den forventede dødelighed blandt de 90-årige i 2020, der anvendes til at beregne middellevetid og restlevetid ved en given alder for denne generation.

Alternativet er at anvende den statistiske middellevetid (statistiske restlevetid). Denne metode baseres på de aldersbetingede dødeligheder i et givet år. Middellevetiden for en person født i 1930 findes ved at anvende de aldersbetingede dødeligheder i 1930 for alle aldre. Det svarer til at antage, at alle aldersbetingede dødeligheder er konstante i den relevante periode efter 1930. Da dødelighederne falder over tid, fører denne metode til, at restlevetiden for de enkelte aldersgrupper bliver lavere end ved årgangsmetoden, jf. figur A.

Figur A Middellevetid for forskellige fødselsårge



Kilde: Egne beregninger på basis af DREAMs befolkningsfremskrivning.

Boks II.1 Beregninger af forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder, fortsat

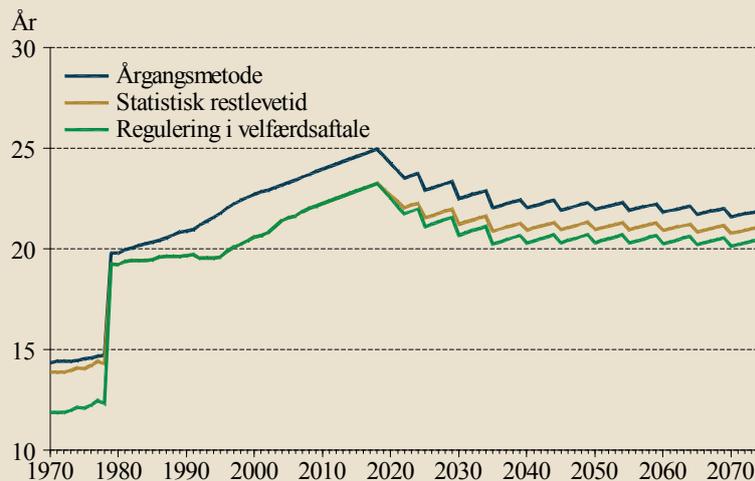
Velfærdsaftalen tager udgangspunkt i den statistiske middellevetid, og den langsigtede efterlønsalder beregnes ved at anvende den statistiske restlevetid for en 60-årig og fratække 19½ år.

Forskellen mellem den forventede pensionsperiode beregnet med udgangspunkt i den statistiske levetidsmetode og den regulering, som følger af reglerne i velfærdsaftalen, er, at førstnævnte tager højde for den forventede dødelighed fra 60 år og frem til pensionsalderen. Der er således følgende sammenhæng mellem de to begreber.

Forventet pensionsperiode ved pensionsalder = Forventet pensionsperiode ved 60 år – (pensionsalder - 60 år)*overlevelsessandsynlighed fra 60 år til pensionsalder.

Da både pensions- og efterlønsalderen overstiger 60 år efter 2019, vil overlevelsessandsynligheden fra 60 år til pensionsalder blive mindre end en fra dette tidspunkt for efterlønsalderen, og den forventede pensionsperiode ved efterlønsalderen vil derfor overstige den værdi, der er beregnet ved 60 års alderen minus afstanden til pensionsalderen. Derfor vil den forventede pensionsperiode vurderet ved pensionsalderen også med beregningen baseret på den statistiske restlevetidsmetode overstige 19½ år selvom grænserne reguleres med den absolutte stigning i restlevetiden for en 60-årig, jf. figur B.

Figur B Forventet pensionsperiode ved laveste offentlige pensionsalder

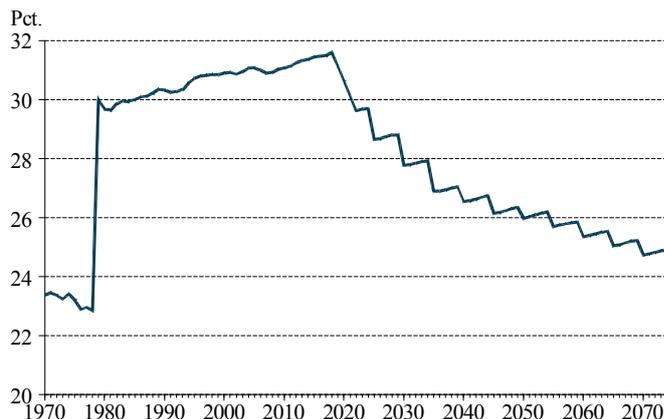


Kilde: Egne beregninger på basis af DREAMs befolkningsfremskrivning.

Fremtidige generationer opnår en lavere andel af livet på pension ...

Da velfærdsaftalen tager udgangspunkt i en konstant langsigtet pensionsperiode, betyder tendensen til, at levetiden primært vokser som følge af længere restlevetid for ældre, at pensionsalderen reguleres opad. Konsekvensen er, at den andel af livet, som fremtidige generationer kan forvente at opnå på offentligt støttet pension, er markant lavere end den andel, som nuværende og umiddelbart kommende grupper af pensionister kan forvente at opnå, jf. figur II.3.

Figur II.3 Andel af livet på pension fra laveste offentlige pensionsalder



Anm.: Andelen er fundet for den årgang, som trækker sig tilbage i det pågældende år. Andelen er defineret som forventet restlevetid på tilbagetræknings tidspunktet delt med den forventede middellevetid for den pågældende årgang. Begge dele er beregnet ud fra årgangsmetoden, jf. boks II.1.

Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

... andelen falder fra 1/3 i 2018 til 1/4 på længere sigt

Indførelsen af efterlønnen i 1979 betød, at personer i generationen fra 1919, som gik på efterløn som 60-årige i 1979, kunne forvente at få pensionsydelse i 30 pct. af deres forventede levetid. Frem mod generation 1958, som kan gå på efterløn i 2018, stiger denne andel, således at den udgør ca. 1/3 af livet for denne generation. Velfærdsaftalens regulering af pensionsalderen betyder, at den forventede andel af livet på pension gradvis falder tilbage til et niveau på omkring 1/4 for de generationer, som fødes i disse år. Konklusionen om,

at velfærdsaftalen stiller nuværende generationer væsentlig bedre end fremtidige generationer, bliver således bekræftet, hvis man til grund for den sociale kontrakt lægger, at andelen af livet på pension skal være konstant.

Er det troværdigt, at fremtidige generationer reducerer pensionsperioden?

Den robuste konklusion er således, at når velfærdsaftalen lægges til grund, forudsættes det, at pensionsalderen i fremtiden justeres mere, end stigninger i levealderen kan retfærdiggøre, hvis der tages udgangspunkt i den nuværende pensionsalder. Fraværet af ændringer i pensionsalderen på kortere sigt sætter derfor spørgsmålstegn ved troværdigheden af den udvikling i pensionsalderen, som lægges til grund, når udviklingen i de offentlige finanser vurderes, jf. kapitel III.

Risikoscenario

Konstant andel af livet på arbejdsmarkedet ...

Troværdighedsproblemet giver anledning til, at den forudsatte fremtidige stigning i pensionsaldrene i fremskrivningen, hvor velfærdsaftalen lægges til grund, risikerer ikke at blive realiseret. I dette afsnit vurderes et alternativt forløb, hvor pensionsalderen bestemmes som den alder, der sikrer, at fremtidige generationer anvender samme andel af livet på arbejdsmarkedet som nuværende generationer. De fremtidige generationer antages med andre ord at anvende samme andel af deres liv til at opfylde finansieringsdelen af den sociale kontrakt som nuværende generationer. Risikoscenariet indebærer således, at fremtidige politikere foretager samme afvejning som nutidens, og det har derfor ikke velfærdsaftalens element af tidsinkonsistens.

... har konsekvenser for den fremtidige pensionsalder

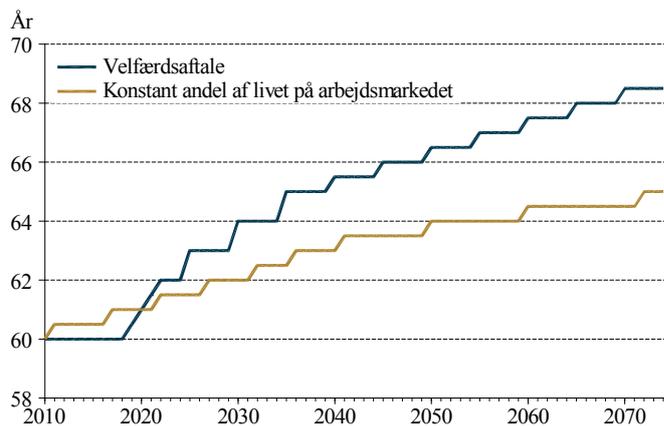
Risikoscenariet defineres derfor ved, at efterløns- og folkepensionsalderen udvikler sig således, at andelen af livet på arbejdsmarkedet er konstant og på samme niveau som i 2010. Der er i beregningen – på stiliseret vis – søgt at tage højde for, at fremtidige generationer forventes at blive mere uddannede, og derfor anvender en større andel af deres liv på uddannelse, inden de starter på arbejdsmarkedet. Alt andet lige trækker dette i retning af, at fremtidige generationer skal have en højere pensionsalder for at fastholde en konstant andel af livet på arbejdsmarkedet. Hertil kommer, at stigninger i den forventede levetid også i dette scenario forøger pensionsalderen, men i lidt mindre omfang end

når velfærdsaftalens antagelse om konstant pensionsperiode lægges til grund.

Pensionsalderen reguleres med fire år mindre frem mod 2070 i risikoscenariet

Med forudsætningerne i risikoscenariet bliver den forventede stigning i efterlønsalderen kun omkring halvt så stor, som hvis velfærdsaftalens antagelser lægges til grund. Med velfærdsaftalens antagelser forventes efterlønsalderen at stige med 8½ år frem mod 2070, mens antagelsen om konstant andel af livet på arbejdsmarkedet indebærer en stigning på 4½ år. Der er således en forskel i efterlønsalderen på 3½-4 år i årene omkring 2070, jf. figur II.4. Yderligere betyder antagelsen om konstant andel af livet på arbejdsmarkedet, at efterlønsalderen reguleres op med et helt år, inden velfærdsaftalens regulering i 2019 træder i kraft. Frem mod 2018 vil denne reguleringsmekanisme derfor sænke den forventede pensionsperiode. Det illustrerer yderligere det forhold, at den eksisterende lovgivning tilgodeser de generationer, der trækker sig tilbage i disse år, på bekostning af fremtidige generationer.

Figur II.4 Efterlønsalder i hovedforløb og risikoscenario



Anm.: I beregningen af efterlønsalderen i forløbet med "konstant andel af livet på arbejdsmarkedet" er det lagt til grund, at pensionsalderen reguleres med ½ år ad gangen. Reguleringen sker, når levetiden er vokset tilstrækkeligt til, at perioden på arbejdsmarkedet kan hæves med ½ år, uden at den aktuelle andel overstiger 2010-andelen. Der er således reguleringer med andre mellemrum end fem år.

Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning, 2010 og egne beregninger.

**Forskellen
illustrerer
tidsinkonsistens i
pensionspolitikken**

Den væsentligt langsommere regulering af pensionsalderen i risikoscenariet illustrerer størrelsesordenen af det tidsinkonsistensproblem, som følger af de restriktive krav til den fremtidige pensionsperiode, som velfærdsaftalen er baseret på. Forskellen mellem de to forløb kan tages som udtryk for betydningen af denne tidsinkonsistens. I kapitel III anvendes forløbet med konstant andel af livet som et risikoscenario ved vurdering af holdbarheden og troværdigheden af den økonomiske politik.

II.4 Karakteristik af efterlønsmodtagerne frem til i dag

**Tilbagetræknings-
ordningerne før
folkepension**

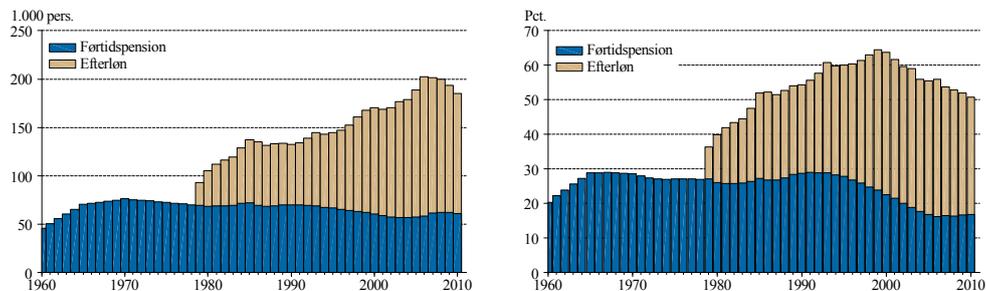
I dag har alle danskere som udgangspunkt mulighed for at trække sig tilbage på folkepension, når de fylder 65 år. Der eksisterer dog ordninger, som giver mulighed for helt eller delvist at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig støtte før folkepensionsalderen. Det drejer sig først og fremmest om efterløn og førtidspension.³ Efterlønsordningen er for de 60-64-årige, mens førtidspension vedrører de 18-65-årige. Udover forskellige alderskrav, adskiller ordningerne sig grundlæggende ved, om de kræver visitation. Førtidspension er til personer, der på grund af varigt nedsat arbejdsevne ikke er i stand til at forsørge sig selv ved arbejde. Omvendt er efterlønsordningen en frivillig ordning, som ikke forudsætter, at ens helbred eller arbejdsevne er svækket. Retten til efterløn er derimod betinget af, at der er indbetalt a-kassekontingent og efterlønsbidrag i 30 år inden overgangen til efterløn.

- 3) I dag er det også muligt at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet via fleksydelse og delpension. Antallet af personer, som benytter sig af disse ordninger, er dog ganske beskedent, og delpensionsordningen er samtidigt under udfasning. Fra 1992 og frem til 2006 eksisterede også den såkaldte overgangsydelse, som gav forsikrede, langtidsledige 50-59-årige (de 50-54-årige først fra 1. januar 1994) mulighed for at trække sig frivilligt tilbage, og når de fyldte 60 år, overgik de til efterløn.

Antallet på førtidige tilbagetrækningsordninger er steget støt

Antallet af personer på førtidige tilbagetrækningsordninger er steget markant i de seneste 50 år. Alene blandt de 60-64-årige er antallet steget fra omkring 50.000 personer i 1960 til godt 200.000 personer i 2006, jf. figur II.5a. Siden 2006 er der dog sket et mindre fald, og i 2010 var antallet af førtidspensionister og efterlønsmodtagere i alderen 60-64 år godt 185.000. Det er især siden 1979, at der har været en kraftig stigning i antallet af tilbagetrukne i alderen 60-64 år, og det manifesterer sig stort set alene ved et stigende antal personer på efterløn. Siden 1999 har der dog samtidigt været en tendens til, at andelen af de 60-64-årige på førtidspension eller efterløn har været faldende, således at andelen af de 60-64-årige på en af disse ydelser er den samme i 2010 som i 1985, jf. figur II.5b. Stigningen i antallet helt frem til 2006 skyldes således, at der er blevet flere 60-64-årige.

Figur II.5a Personer på førtidspension eller efterløn i alderen 60-64 år *Figur II.5b* Andelen af 60-64-årige på førtidspension eller efterløn



Anm.: Andelen af de 60-64-årige er opgjort primo det følgende år.

Kilde: Danmarks Statistik og ADAM's databank.

**Efterlønsordning
skulle omfordele
arbejdet**

Efterlønsordningen blev indført i 1979 og havde først og fremmest til formål at omfordele arbejdet ved at give ældre lønmodtagere mulighed for at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet og dermed bane vejen for, at unge arbejdsløse kunne komme i beskæftigelse. Desuden var det et ønske, at nedslidte arbejdstagere skulle have bedre mulighed for at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

**Ordnings er ikke
målrettet de
svageste i
samfundet**

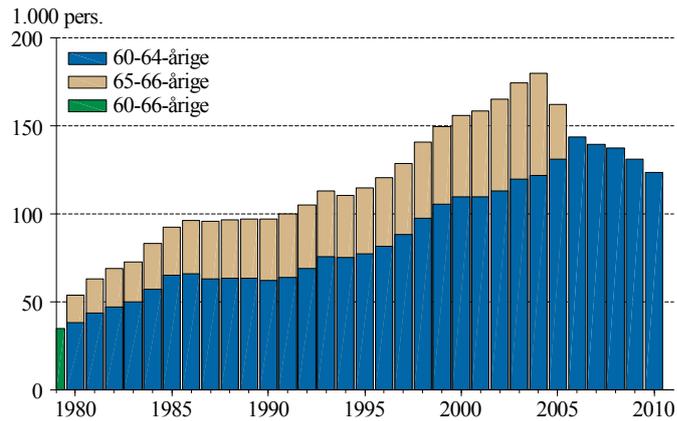
Ordnings var dengang rettet mod og forbeholdt 60-66-årige, som havde været medlem af en a-kasse i fem år ud af de seneste 10 år. Efterfølgende er kravet til længden af medlemskab af a-kasse blevet forøget i flere omgange, og i dag er anciennitetskravet for at opnå ret til efterløn 30 år med såvel a-kassekontingent som efterlønsbidrag. Da efterlønnen ikke er en visiteret ydelse, er det samtidig ikke et krav, at ens arbejdsevne er nedsat. Efterlønsordningen er således ikke direkte rettet mod personer med dårligt helbred eller sociale problemer. Den er derimod direkte målrettet personer med lang forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet.

**Antallet af
efterlønsmodtagere
har været stigende
frem til 2004 ...**

Efterlønsordningen er populær, hvilket kan hænge sammen med, at gennemsnitsydelsen er dobbelt så høj som den gennemsnitlige folkepension. Allerede i 1979 overgik omkring 35.000 personer til efterløn, hvilket var mere end det dobbelte af, hvad der var ventet.⁴ Frem til midten af 2000'erne har antallet af efterlønsmodtagere været støt stigende, og i 2004 toppede det med ca. 180.000 helårspersoner, jf. figur II.6. Væksten i antallet af efterlønsmodtagere var primært drevet af en stadigt voksende andel af hver årgang, der trak sig tilbage på efterløn, jf. figur II.7a. Det skyldtes dels en stigning i andelen af hver årgang, som var efterlønsberettigede, bl.a. fordi der var en større andel af kvinder på arbejdsmarkedet, dels en stigning i andelen af de efterlønsberettigede, der benyttede sig af ordningen.

4) I bemærkningerne til lovforslag nr. L.31, fremsat den 10. oktober 1978, blev antallet af efterlønsmodtagere anslået til at være 17.000 i 1979, 22.000 i 1980 og 27.000 i 1981.

Figur II.6 Antallet af efterlønsmodtagere, 1979-2010



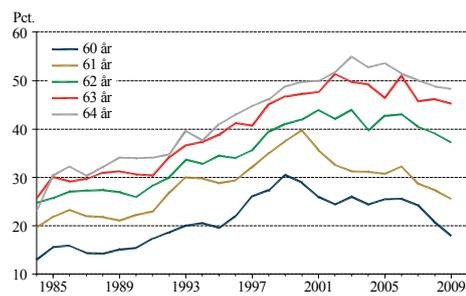
Anm.: I perioden 1984-2010 er efterlønsmodtagernes alder opgjort ultimo året, og i årene 1980-1983 er alderen opgjort på opgørelsestidspunktet i RAS. I 1979 er det ikke muligt at fordele efterlønsmodtagerne på alder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og ADAM's databank.

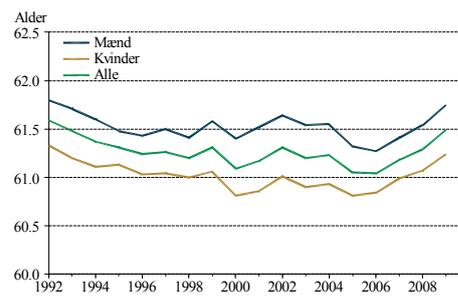
... men er herefter faldet

Siden 2004 er der imidlertid sket et fald i antallet af efterlønsmodtagere, og i 2010 var knap 124.000 personer på efterløn. Det skyldes for det første nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år i 2004, der indebærer, at efterlønsmodtagere nu overgår til folkepension, når de fylder 65 år. For det andet har flere efterlønsberettigede valgt at udskyde tilbagetrækningstidspunktet indtil typisk det 62. år, jf. figur II.7a og figur II.7b. Det hænger bl.a. sammen med den såkaldte to-årsregel, som har gjort det mere attraktivt at forblive i beskæftigelse frem for at gå på efterløn. Det har medført, at andelen af de 60-64-årige, der er på efterløn, er faldet siden begyndelsen af 2000'erne.

Figur II.7a Andel af årgang på efterløns



Figur II.7b Gennemsnitlig alder ved overgang til efterløns



Anm.: Andelen af en årgang på efterløns er opgjort primo det følgende år. Den gennemsnitlige alder ved overgang til efterløns er målt ved første overgang til efterløns.

Kilde: Egne beregninger på baggrund Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

Efterlønsreglerne er blevet ændret ved flere lejligheder

Den markante stigning i antallet af efterlønsmodtagere, siden ordningen blev indført, har i flere omgange resulteret i, at efterlønsreglerne er blevet ændret. Formålet har for det første været at begrænse adgangen til efterløns til personer med langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet ved gradvist at øge kravet til varigheden af medlemskabet af a-kasse og indbetaling af efterlønsbidraget. For det andet har ændringerne haft til hensigt at få efterlønsberettigede til at trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet. Det er sket dels ved at øge det økonomiske incitament til at udskyde overgangen til efterløns, dels ved at gøre det muligt at arbejde og samtidig modtage efterløns. Med velfærdsaftalen, der blev indgået i 2006, blev det aftalt at hæve den formelle aldersgrænse for efterløns fra 60 år til 62 år i perioden 2019-2022 og derefter som følge af indeksregleren yderligere hvert femte år fra 2025, hvis restlevetiden for 60-årige vokser. De væsentligste ændringer i efterlønsordningen er nærmere beskrevet i boks II.2.

Boks II.2 De væsentligste ændringer i efterlønsordningen

I 1979 blev efterlønsordningen indført for 60-66-årige, som havde været medlem af en a-kasse i fem år ud af de seneste 10 år. Efterlønsydelsen var på 100 pct. af den maksimale dagpengesats de første 2½ år. I de efterfølgende 2 år var ydelsen 82 pct., og efter 4½ år blev den yderligere reduceret til 70 pct. af den maksimale dagpengesats, svarende til en gradvis tilpasning mod niveauet for folkepension.

Siden ordningens indførelse er der løbende blevet gennemført ændringer af reglerne. Ændringerne har haft til formål, dels at begrænse adgangen til efterløn til personer med langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet, dels at øge tilskyndelsen til at udskyde overgangen til efterløn.

1980:

- A-kassekravet forøges til 10 år af de sidste 15 år før efterløn.

1987:

- 70 pct. satsen, der tidligere gjaldt de sidste 2½ år af efterlønsperioden, blev forhøjet til 82 pct., således at ydelsen udgjorde 82 pct. af den maksimale dagpengesats i de sidste 4½ år af efterlønsperioden.

1992:

- A-kassekravet forøges til 20 år af de sidste 25 år før efterløn.
- Indførelse af den såkaldte 63-årsregel, som indebærer, at efterlønsydelsen ligger på den maksimale dagpengesats i hele efterlønsperioden, hvis overgangen til efterløn udskydes til det 63. år.

1999:

- A-kassekravet forøges til 25 år af de sidste 30 år før efterløn.
- A-kassebidraget opdeles i en forsikrings- og en efterlønsbidragsdel, således at man kan vælge at være medlem af en a-kasse uden at betale efterlønsbidrag, men ikke omvendt.
- Der indføres et efterlønsbevis, som sikrer, at personer, der udskyder tilbagebetalingen, ikke mister efterlønsretten, selvom de ikke opfylder kravet om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Efterlønsbeviset udstedes med virkning fra den dato, hvor personer har ret til efterløn.
- Ydelsesprofilen ændres, således at ydelsen er på 91 pct. af dagpengesatsen i hele efterlønsperioden.

Boks II.2 De væsentligste ændringer i efterlønsordningen, fortsat

- Modregningen for opsparingsbaserede pensioner i efterlønsydelsen blev skærpet, således at der i de første to efterlønsår sker modregning uanset om de udbetales eller ej, og uanset hvilken form de antager. Hidtil havde kun arbejdsgiverfinansierede pensioner, der kom til løbende udbetaling, medført fradrag i efterlønnen.
- Indførelsen af den såkaldte to-årsregel, som giver personer, der venter med at gå på efterløn i mindst 2 år og samtidigt mindst arbejder, hvad der svarer til to årsværk efter modtagelsen af efterlønsbeviset, en række økonomiske fordele:
 - 1) Ydelse på 100 pct. af dagpengesatsen i stedet for 91 pct.
 - 2) Mulighed for at optjene skattefri præmie for hvert ekstra kvartal, man arbejder efter at have opfyldt to-årsreglen. For fuldtidsforsikrede udgør hver præmieportion 11.950 kr. (2011-niveau).
 - 3) Lempeligere pensionsmodregning i ydelsen, idet kun pensioner, der er oprettet i et ansættelsesforhold, og som kommer til løbende udbetaling i efterlønsperioden, fradrages i efterlønnen.
- Indførelse af bedre mulighed for at arbejde ved siden af efterlønnen (den såkaldte "fleksible efterløn").
- Nedsættelse af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år for personer født efter 30. juni 1939.

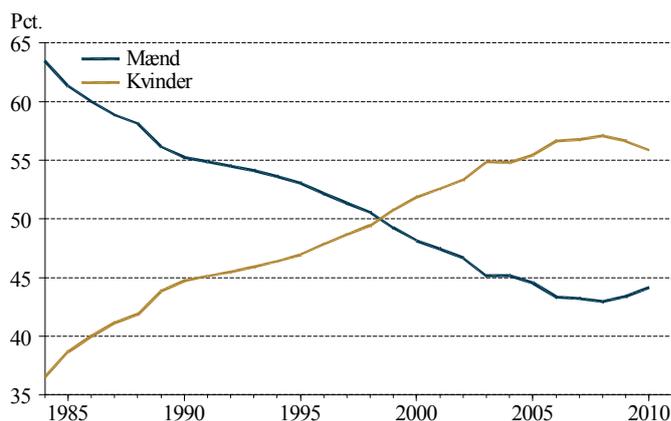
2006:

- Kravet for indbetaling af efterlønsbidrag hæves fra 25 år til 30 år.
- Indbetaling af efterlønsbidrag skal senest starte i det år, man fylder 30 år.
- Indførelse af fortrydelsesordning, som giver mulighed for at personer, der er trådt ud af, eller ikke har indbetalt til efterlønsordningen, kan tilmelde sig efterlønsordningen indtil 15 år før efterlønsalderen. Efterlønsudbetalingerne er mindre på fortrydelsesordningen end på den ordinære efterlønsordning.
- Lempelse af fradrag for arbejdsindkomst for efterlønsmodtagere med lav timeløn.
- Gradvis forøgelse af efterlønsalder fra 60 år til 62 år med et ½ år pr. år i perioden 2019-2022. Fem år senere hæves folkepensionsalderen tilsvarende, således at alle generationer fortsat har mulighed for op til fem års efterløn.

I dag er der flest kvinder på efterløn

I de første mange år af efterlønsordningens eksistens var flertallet af efterlønsmodtagerne mænd. Kvindernes andel af efterlønsmodtagerne er dog gradvist vokset, og fra og med 1999 er der flere kvinder end mænd på efterløn, jf. figur II.8. I 2010 var 56 pct. af efterlønsmodtagerne kvinder. Det skyldes for det første, at der er sket en markant stigning i antallet af kvinder, der hvert år har mulighed for og vælger at overgå til efterløn, og for det andet at kvinder i gennemsnit går på efterløn knap et halvt år tidligere end mænd, og kvinder er dermed på ordningen i længere tid.

Figur II.8 Efterlønsmodtagere fordelt på køn

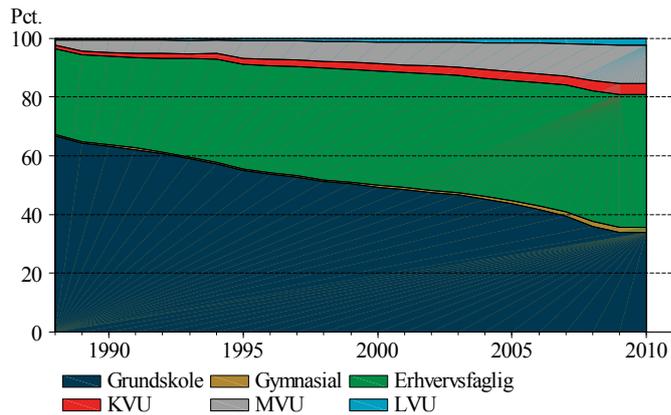


Kilde: ADAM's befolkningsdatabank og egne beregninger.

Langt de fleste efterlønsmodtagere har i dag en uddannelse

Siden slutningen af 1980'erne er der sket en markant ændring af efterlønsmodtagernes uddannelsesfordeling, jf. figur II.9. Fra at udgøre knap 2/3 af alle efterlønsmodtagere i 1988, er andelen af ufaglærte efterlønsmodtagere faldet kraftigt, og i dag udgør ufaglærte kun ca. 1/3 af alle efterlønsmodtagere. Samtidig er andelen af efterlønsmodtagere med både erhvervsfaglige og videregående uddannelser næsten fordoblet i den samme periode, og i dag har omtrent 2/3 af alle efterlønsmodtagere således en erhvervs-kompetencegivende uddannelse. Denne tendens ventes at fortsætte fremadrettet, jf. afsnit II.6.

Figur II.9 Efterlønsmodtagernes uddannelsesniveau



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

Efterlønnernes uddannelsesniveau er vokset mere end befolkningens

Ændringen i efterlønsmodtagernes uddannelsessammensætning afspejler ikke alene en generel stigning i uddannelsesniveaut blandt befolkningen i efterlønsalderen. Andelen af efterlønsmodtagerne med en videregående uddannelse er steget væsentligt mere end deres andel af befolkningen som helhed, jf. tabel II.3. Omvendt er andelen af efterlønsmodtagerne med en erhvervsfaglig uddannelse faldet i forhold til deres andel blandt hele befolkningen, mens andelen af ufaglærte efterlønsmodtagere har udviklet sig på nogenlunde samme måde som andelen blandt hele befolkningen. Dermed er efterlønsmodtagernes uddannelsesniveau vokset hurtigere end blandt hele befolkningen i samme aldersgruppe siden slutningen af 1980'erne. Det har samtidigt medført, at forskellen mellem uddannelsesfordelingen blandt efterlønsmodtagere og den samlede befolkning i efterlønsaldrene gradvist er blevet indsnævret over tid.

Tabel II.3 Uddannelsessammensætningen blandt efterlønsmodtagere og hele befolkningen

	Efterlønsmodtagere			Befolkningen i efterlønsaldrene		
	1988	2010	Ændring	1988	2010	Ændring
	-----	Pct. -----	-----	-----	Pct. -----	-----
Grundskole	66,8	34,0	-49,1	65,4	30,7	-53,0
Gymnasial	0,5	1,6	245,5	0,9	2,3	155,8
Erhvervsfaglig	29,2	45,3	55,1	23,7	41,3	74,0
KVU	1,3	3,8	185,8	1,9	4,5	134,1
MVU	1,7	13,0	658,4	5,6	15,2	170,8
LVU	0,5	2,4	351,6	2,5	6,0	143,3

Anm.: Efterlønsalderen var 60-66 år i 1988, mens den var 60-64 år i 2010.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

II.5 Efterlønsmodtagernes helbredstilstand

Tilbagetrækning og helbred

Den enkeltes helbredstilstand kan forventes at påvirke sandsynligheden for, at vedkommende trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Først og fremmest kan et dårligt helbred gøre det vanskeligt eller direkte umuligt at varetage et arbejde. Samtidigt kan et dårligt helbred også give anledning til nedsat arbejdsevne og dermed også lavere økonomisk afkast af at arbejde. Endeligt vil et dårligt helbred normalt reducere den forventede levetid, og det trækker i retning af at øge tilskyndelsen til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, idet en persons formue da skal bruges over færre år.

Efterlønnernes helbred sammenlignes med andres

Efterlønsordningen havde oprindeligt til hensigt at give nedslidte arbejdstagere bedre mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, jf. afsnit II.4. Dog betyder ordningens grundlæggende indretning, at den ikke er direkte målrettet personer med dårligt helbred. I dette afsnit undersøges efterlønsmodtagernes helbredstilstand især med henblik på at vurdere, om efterlønsordningen benyttes særligt af personer med et svækket helbred. Konkret sammenlignes efterlønsmodtagerne med førtidspensionister, beskæftigede og hele befolkningen i samme aldersgruppe på

en række indikatorer for helbredstilstanden. Der anvendes følgende helbredsindikatorer: Forbruget af offentlige sundhedsydelser, modtagelse af sygedagpenge, antal leveår, dødelighed og selv vurderet helbred.

Svært at sammenligne grupper

Det er dog forbundet med en række vanskeligheder at sammenligne efterlønsmodtagernes helbred med andre grupper. Udover en række generelle problemer med at anvende indikatorer til at måle helbredstilstanden er der især to forhold, der på forhånd må forventes at skævvride sammenligningen af efterlønsmodtagernes helbred med førtidspensionister og beskæftigede. For det første ville en del af efterlønsmodtagerne alternativt overgå til førtidspension i løbet af efterlønsalderen, hvis adgangen til efterlønsordningen var helt eller delvist fjernet. Da man er interesseret i at måle helbredstilstanden for dem, som ville *miste* offentlig ydelse, vil målingen foretaget på hele gruppen af efterlønsmodtagere undervurdere helbredet for den relevante gruppe af efterlønsmodtagere. For det andet vil en del af de beskæftigede i efterlønsalderen, som pludseligt rammes af dårligt helbred, overgå til førtidspension. Det er ikke tilfældet for efterlønsmodtagere, og det trækker derfor i retning af at overvurdere beskæftigedes helbredstilstand i forhold til efterlønsmodtagere. Disse forhold giver således anledning til en skævhed i sammenligningen, der entydigt trækker i retning af at undervurdere efterlønsmodtagernes helbredstilstand i forhold til både beskæftigede og førtidspensionister. Det betyder, at den faktiske helbredsforstel mellem efterlønsmodtagere og beskæftigede i efterlønsalderen formentlig er mindre, end hvad nærværende analyse indikerer, mens den faktiske helbredsforstel mellem efterlønsmodtagere og førtidspensionister omvendt er større. Hvis andelen af efterlønsmodtagere, der alternativt ville overgå til førtidspension, er nogenlunde den samme som andelen af ikke-efterlønsmodtagere, der rent faktisk går på førtidspension, kunne måleskævheden potentielt overvindes ved at sammenligne efterlønsmodtagernes helbred med helbredstilstanden for hele befolkningen i efterlønsalderen (frem for med de beskæftigede). I de senere år er det dog kun ca. 2 pct. af de 60-64-årige, der overgår til førtidspension i alderen 60-64, mens det typisk vurderes, at ca. 10 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt ville overgå til før-

tidspension, hvis de ikke havde haft adgang til efterløn.⁵ Derfor vil efterlønsmodtagernes helbredstilstand tendentielt også undervurderes, når de sammenlignes med hele befolkningen i efterlønsaldrene.

Gennemsnitsbetragtninger ikke tilstrækkelige

Ved vurderingen af helbredstilstand i grupperne er det ikke tilstrækkeligt alene at betragte gennemsnittet af de forskellige helbredsindikatorer. Det skyldes, at en del af den gennemsnitlige helbredsfor­skel mellem grupperne kunne tænkes at afspejle væsentligt større helbredsfor­skelle især blandt de personer, der har det dårligste helbred inden for hver gruppe. Derfor undersøges også fordelingen af personer ved sammenligningen af forbruget af offentlige sundheds­sydelser og modtagelse af sygedagpenge.

Helbredet måles før overgang til efterløn eller førtidspension

Da overgangen til efterløn og førtidspension i sig selv kan tænkes at påvirke den enkeltes helbred, er det samtidig forbruget af offentlige sundheds­sydelser og modtagelse af sygedagpenge umiddelbart inden overgangen til efterløn eller førtidspension, der er de relevante helbreds­mål. Derfor måles forbruget af offentlige sundheds­sydelser og modtagelse af sygedagpenge i årene før overgangen til efterløn eller førtidspension.

Der kontrolleres ikke for andre forskelle mellem grupperne

Ved sammenligningen af gruppernes helbredstilstand er der ikke kontrolleret for socioøkonomiske forskelle mellem grupperne. Dermed kan evt. helbredsfor­skelle mellem grupperne i større eller mindre grad forklares ved, at grupperne er forskelligt sammensat med hensyn til køn, alder, uddannelse osv. Hvorvidt, der skal kontrolleres for socioøkonomiske karakteristika eller ej, afhænger grundlæggende af, hvad der ønskes undersøgt. Hvis man ønsker at under-

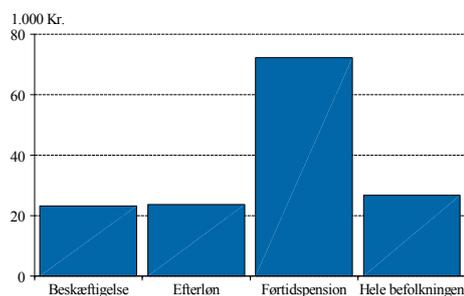
- 5) På baggrund af en analyse på individdata, der blev gennemført i Det Økonomiske Råd (2005) vurderedes det, at 11 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt vil overgå til førtidspension, hvis efterlønsordningen ikke længere eksisterede. Denne andel må dog forventes at falde i takt med, at adgangskravene til fremtidige efterlønsmodtagere forøges, og det generelle uddannelsesniveau blandt efterlønsmodtagere stiger fremadrettet. En anden analyse skønner, at kun 6 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt ville overgå til førtidspension, jf. Forsikring og Pension (2009).

søge, om der er systematiske helbredsforskelle mellem grupperne, skal der tages højde for forskelle i sammensætningen af grupperne. Hvis man som i nærværende analyse derimod blot ønsker at undersøge, om de, der benytter sig af efterlønsordningen, har et bedre eller dårligere helbred end de øvrige grupper, skal der ikke kontrolleres for andre faktorer. Nærværende analyser er dog også gennemført, hvor der korrigeres for forskelle i køns-, alders- og uddannelsessammensætningen mellem grupperne (ikke vist her), og en smule overraskende giver det anledning til stort set de samme resultater, som når der ikke korrigeres for disse forskelle mellem grupperne.

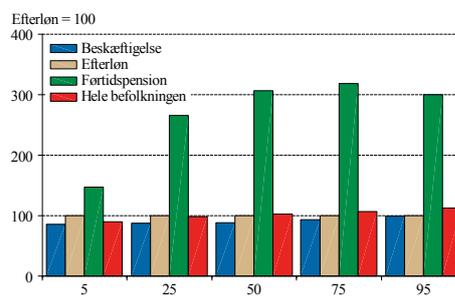
**Efterlønneres
forbrug af
sundhedsydelse er
på niveau med
beskæftigedes**

Blandt de 60-64-årige, der overgik til efterløn i 2008, var det gennemsnitlige forbrug af offentlige sundhedsydelser, da de var i alderen 57-59 år, på nogenlunde samme niveau som blandt beskæftigede og befolkningen som helhed i samme aldersgruppe, jf. figur II.10a. Der er samtidig heller ikke tendens til, at de efterlønsmodtagere, der har det største forbrug af sundhedsydelser, har et større forbrug end de beskæftigede, der har det største forbrug af sundhedsydelser, jf. figur II.10b. Til sammenligning er førtidspensionisternes gennemsnitlige forbrug af sundhedsydelser næsten fire gange større end efterlønsmodtagernes.

Figur II.10a Gennemsnitligt forbrug af offentlige sundhedsydelser i alderen 57-59 år blandt de 60-64-årige i 2008



Figur II.10b Fordelingen af forbruget af offentlige sundhedsydelser i alderen 57-59 år blandt de 60-64-årige i 2008, percentiler



Anm.: Forbruget af offentlige sundhedsydelser omfatter omkostninger ved indlæggelser og ambulante behandlinger på somatiske og psykiatriske hospitalsafdelinger, udgifter ved besøg hos læge, speciallæge og andre ambulante sygesikringsydelser samt offentlige medicintilskud. De betragtede personer var beskæftigede i 2008 eller overgik til førtidspension hhv. efterløn i 2008. Hele befolkningen omfatter alle 60-64-årige i 2008. For alle grupper gælder endvidere, at de hverken var efterlønsmodtagere eller førtidspensionister i 2007.

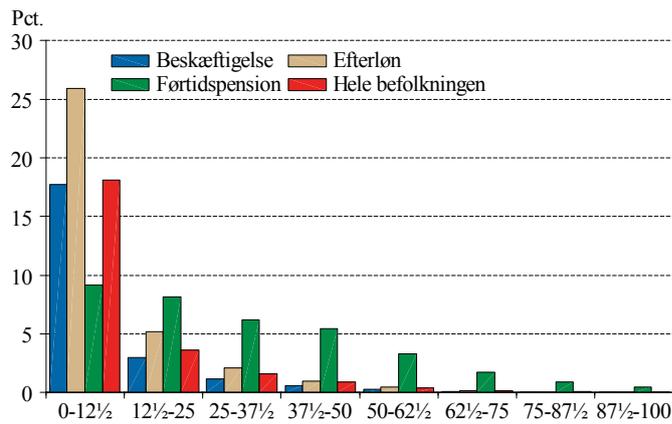
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

Flere efterlønnere modtager sygedagpenge og i længere tid end beskæftigede

Knap 35 pct. af de nye efterlønsmodtagere i 2008 modtog sygedagpenge i løbet af alderen 57-59 år. Tilsvarende modtog kun 23 pct. af de beskæftigede og 25 pct. blandt hele befolkningen i alderen 60-64-år sygedagpenge, mens de var 57-59 år. Samtidigt er der en tendens til, at de efterlønsmodtagere, der modtog sygedagpenge, modtog sygedagpenge i lidt længere tid end de andre to grupper, jf. figur II.11.⁶ Til sammenligning modtog 35 pct. af alle førtidspensionister i efterlønsalderen sygedagpenge i årene inden overgangen til førtidspension. Førtidspensionisterne modtog dog sygedagpenge i meget længere tid end alle de øvrige grupper.

6) Kjølner m.fl. (2005) finder ligeledes, at en lidt større andel af efterlønsmodtagere har længerevarende sygdom (mindst 6 måneder) end jævnaldrende, der fortsætter i beskæftigelse.

Figur II.11 Gennemsnitlig andel af året på sygedagpenge i alderen 57-59 år blandt de 60-64-årige i 2008



Anm.: De betragtede personer var beskæftigede i 2008 eller overgik til førtidspension hhv. efterløn i 2008. Hele befolkningen omfatter alle de 60-64-årige i 2008. For alle grupper gælder endvidere, at de hverken var efterlønsmodtagere eller førtidspensionister i 2007. Søjlerne summerer til 23 pct. for beskæftigede, 35 pct. for efterlønsmodtagere, 35 pct. for førtidspensionister og 25 pct. for befolkningen som helhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

Efterlønnere lever lidt kortere end beskæftigede, men markant længere end førtidspensionister

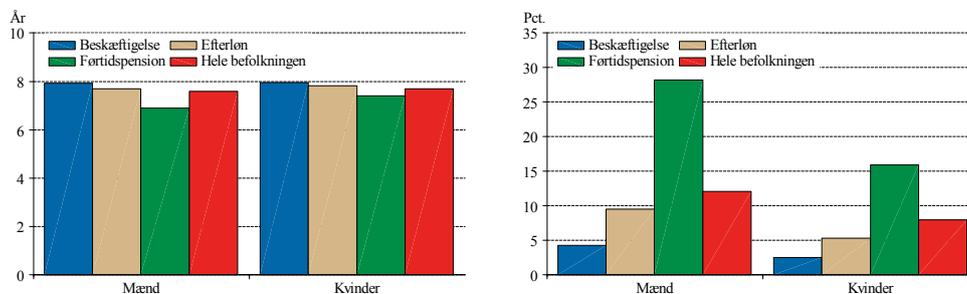
Andre og mere håndfaste indikatorer for efterlønsmodtagernes helbredstilstand er antal leveår og dødelighed. Efterlønsmodtagere har i gennemsnit et lidt lavere antal leveår i alderen 60-67 år end jævnaldrende, der fortsætter i beskæftigelse i alderen 60-64 år, jf. figur II.12a. Samtidigt er efterlønsmodtagernes gennemsnitlige dødshyppighed i alderen 60-67 år omkring dobbelt så høj som beskæftigedes, jf. figur II.12b. Det gælder både for mænd og kvinder. Det skyldes formentligt, at helbredet blandt nogle efterlønsmodtagere er så dårligt, at de ville have fået tilkendt førtidspension, hvis de ikke havde haft adgang til efterløn. Omvendt har efterlønsmodtagere en klart længere levetid (ca. 7 måneder) end førtidspensionister i alderen 60-67 år. Hertil kommer, at førtidspensionisters dødshyppighed i alderen 60-67 år er næsten tre gange større end efterlønsmodtageres. Sammenlignet med befolkningen som helhed har efterlønsmodtagere nogenlunde den samme gennemsnitlige levetid i alderen 60-67

år, mens efterlønsmodtagernes dødelighed i alderen 60-67 år faktisk er lidt lavere end blandt hele befolkningen.

Andres vurdering af dødelighed og levetid

Andre har også gennemført analyser af efterlønsmodtagernes dødelighed og levetid. Bl.a. har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010) undersøgt dødeligheden og den forventede restlevetid blandt 60-85-årige i 2007/2008 opdelt på arbejdsmarkedsstatus som 60-årig. Resultatet er, at mænd, der går på efterløn som 60-årige, i gennemsnit har 2,2 år kortere forventet levetid end mænd, der fortsætter i beskæftigelse som 60-årige. Blandt kvinder er den tilsvarende forskel 1,3 år. Analysen finder samtidig, at den forventede restlevetid for efterlønsmodtagere er nogenlunde den samme som for befolkningen som helhed, men væsentligt højere end førtidspensionisters (5,4 år for mænd og 4,3 år for kvinder).

Figur II.12a Antal leveår i alderen 60-67 år (maks. 8 år) **Figur II.12b Dødelighed i alderen 60-67 år**



Anm.: De betragtede personer omfatter 59-årige i 1999, der fortsatte i beskæftigelse i alderen 60-64 år eller overgik til førtidspension hhv. efterløn i alderen 60-64 år. Hele befolkningen omfatter alle 59-årige i 1999.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Efterlønnernes egen vurdering af helbred ...

Efterlønsmodtagernes egen vurdering af deres helbred er også en væsentligt helbredsindikator. Her angiver ca. 16 pct. af efterlønsmodtagerne, at de har helbredsproblemer på grund af nedslidning fra tidligere eller nuværende arbejde, jf. Høgelund og Thomsen (2011). Tilsvarende angiver 45 pct. af førtidspensionisterne, knap 8 pct. af de beskæftigede og 17 pct. af hele befolkningen i efterlønsalderen, at de har problemer med helbredet på grund af nuværende eller tidligere arbejde. Det samme overordnede billede findes også i Sundhedsstyrelsens (2011) undersøgelse af efterlønsmodtagernes egen vurdering af deres helbred.

... og årsag til at forlade arbejdsmarkedet

Det Nationale Forskningscenter for Velfærd har i spørgeskemaundersøgelser foretaget i 1997, 2002 og 2007 ligeledes undersøgt årsagerne til, at efterlønsmodtagere forlader arbejdsmarkedet. Resultatet er, at 21 pct. af efterlønsmodtagerne angiver dårligt helbred som en af årsagerne til at forlade arbejdsmarkedet, mens det blandt førtidspensionister er mere end 90 pct., der angiver dårligt helbred som en af årsagerne. Omvendt finder Goul og Jensen (2011), at ca. 40 pct. af efterlønsmodtagerne forlod arbejdsmarkedet fordi "deres helbred var ved at være for dårligt til at arbejde".

Efterlønnernes helbred er ikke dårligere end befolkningens som helhed

Sammenligningen af de forskellige helbredsindikatorer viser, at efterlønsmodtagerne i gennemsnit har et lidt dårligere helbred end beskæftigede i samme aldersgruppe, men et væsentligt bedre helbred end førtidspensionister. Sammenligningen viser også, at efterlønsmodtagernes helbredstilstand er på niveau med eller måske endda lidt bedre end befolkningens som helhed. Overordnet tyder analysen således på, at personer med helbredsproblemer, der kan opfanges ved hjælp af de anvendte indikatorer, er repræsenteret i nogenlunde samme omfang blandt gruppen af efterlønsmodtagere som blandt hele befolkningen i efterlønsalderen. Dette giver en indikation af, at helbredstilstanden hos den del af efterlønsmodtagerne, som ikke alternativt ville have været på anden offentlig ydelse (primært førtidspension), er på niveau med helbredstilstanden hos de beskæftigede i samme aldersklasser.

II.6 Efterlønsmodtagerne fremover

Fremskrivning af antal efterlønsmodtagere

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af antallet af efterlønsmodtagere. Fremskrivningen er foretaget på baggrund af DREAMs seneste befolknings- og uddannelsesfremskrivning og er opdelt efter uddannelse, køn og efterlønsordningens fem alderstrin. Velfærdsaftalen og andre regelændringer beskrevet i boks II.3 lægges til grund for fremskrivningen.

Skift i fremskrivningsmetode

Den seneste fremskrivning af antal efterlønsmodtagere, der bl.a. lå til grund for analyserne i De Økonomiske Råd (2010), var baseret på en forudsætning om, at den samme andel af de fremtidige generationer (fordelt på køn, alder og uddannelsesgruppe) ville benytte sig af efterlønsordningen som i fremskrivningens basisår. Denne fremskrivning tog således ikke højde for, at fremtidige generationer kunne have en anderledes tilbagetrækningsadfærd på efterløn end de nuværende generationer. Introduktionen af efterlønsbidraget i 1999 indebærer imidlertid, at personer, der er medlem af en a-kasse, også skal indbetale efterlønsbidrag i en given årrække for at opnå ret til efterløn. Baseret på en optælling af indbetalte efterlønsbidrag er det således allerede nu muligt at opgøre, hvor mange personer i årgangene før efterlønsalderen der potentielt har mulighed for at opfylde reglerne for efterfølgende at opnå adgang til efterløn. Nærværende fremskrivning tager udgangspunkt i en sådan optælling.⁷ Endvidere tages der bl.a. også højde for, at nogle af dem, der indbetaler efterlønsbidrag og dermed er tilmeldt efterlønsordningen, træder ud af ordningen undervejs, samt at ikke alle dem, der er berettiget til efterløn, vælger at benytte sig af efterlønsordningen.

Efterlønnens optjeningskrav afhænger af fødselsår

Reglerne for at opnå ret til efterløn er ganske komplicerede og afhænger af, hvornår man er født. Med velfærdsaftalen, der blev indgået i 2006, skal man med virkning fra 2008 som hovedregel indbetale efterlønsbidrag i 30 år, og den første indbetaling skal ske senest i det år, man fylder 30 år. De fødselsårgange, som er født før 1978, kan som udgangspunkt ikke nå at opfylde hovedreglen, og der er derfor indført en række overgangsregler, som sikrer lempeligere krav for disse årgange, jf. boks II.3.

7) AK-Samvirke (2011) har tidligere anvendt en tilsvarende metode til at opgøre antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet.

Boks II.3 Regler for at opnå efterlønsret

Efterlønsordningen blev indført i 1979 som en rettighed for personer i alderen 60-66 år, der havde været medlem af en a-kasse i fem af de seneste ti år. I 1980 og 1992 blev adgangskriterierne strammet, således at varigheden af a-kassemedlemskabet blev forøget til 20 år ud af de seneste 25 år.

Med efterlønsreformen, der fik virkning fra 1. juli 1999, blev efterlønsordningen bidragspligtig, idet a-kassebidraget blev opdelt i en forsikringsdel og en efterlønsbidragsdel. Herefter kan man være medlem af en a-kasse uden at betale efterlønsbidrag, men ikke omvendt. Endvidere blev bidragsperioden forøget til 25 år ud af de seneste 30 år. Med en efterlønsalder på 60 år betød dette, at efterlønsbidragene senest skulle startes som 35-årig. Denne aldersgrænse danner fortsat udgangspunkt for de nuværende overgangsregler. 1999-reformen betød samtidigt, at efterlønsperioden blev forkortet til 5 år med virkning fra 1. juli 2004, fordi folkepensionsalderen blev nedsat til 65 år for personer født efter 30. juni 1939.

Velfærdsaftalen, der blev indgået i 2006, indebar en yderligere forlængelse af indbetalingsperioden fra 25 år til 30 år med virkning fra 2008. Samtidigt skal første indbetaling til efterlønsordningen ske senest, når man fylder 30 år med virkning for personer født i 1978. Endvidere betyder velfærdsaftalen, at efterlønsalderen forøges først fra 60 år til 62 år i perioden 2019-22 og derefter som følge af indekseringsreglen yderligere hvert 5. år fra 2025, hvis restlevetiden for 60-årige vokser. Kombinationen af kravet om 30 års indbetaling og kravet om første indbetaling som 30-årig betyder derfor, at man kan holde "pause" i indbetalingerne.

Årgangene tæt på efterlønsalderen har ikke kunnet nå at opfylde de voksende krav om forøget varighed af medlemskab af efterlønsordningen. Stramningerne af reglerne er derfor gennemført med henblik på fremtidige generationer, mens der er indført overgangsregler, som sikrer lempeligere krav til ældre generationer. Man kan derfor opdele de gældende regler for opnåelse af ret til efterløn i et hovedkrav og en række overgangsregler. For at opfylde hovedkravet kræves, at man opfylder kravene om 30 års indbetaling og første indbetaling som 30-årig.

(fortsættes)

Boks II.3 Regler for at opnå efterlønsret, fortsat

Overgangsreglerne for aldersgrupper, der var over 30 år i 2008, kan opdeles i følgende:

- 1) Personer født før 1. juli 1962 skal indbetale efterlønsbidrag uafbrudt frem til efterlønsalderen (som er sat op til 62 år for de yngste, der når efterlønsalderen i 2024). Disse årgange kan ikke opnå en samlet indbetalingsperiode på over 25 år, fordi de startede 1. juli 1999 med at indbetale.
- 2) Personer, der er født mellem 1. juli 1962 og 31. december 1975 (og således var over 30 år i 2006), skal indbetale efterlønsbidrag uafbrudt fra 1. januar 2008 og frem til efterlønsalderen. Hvis personerne har indbetalt efterlønsbidrag, inden de er fyldt 35 år og inden 1. januar 2008 (dvs. førtidigt efter reglerne i 1999-reformen), har de dog ret til bidragsfri perioder, der modsvarer antallet af disse indbetalinger.
- 3) Personer, der er født mellem 1. juli 1969 og 31. december 1975 vil normalt være på overgangsordningen i punkt 2), men på grund af indekseringsmekanismen i velfærdsaftalen kan personer i disse aldersgrupper også nå at opfylde hovedreglen om både 30 års indbetaling og indbetalinger senest som 30-årig (periodens starttidspunkt fastlægges ved, at 1. juli 1999 er første gang, der kan indbetales efterlønsbidrag). Personer, der opfylder hovedreglen, behøver ikke have uafbrudte indbetalinger.
- 4) Personer født i perioden fra 1. januar 1976 til december 1977 skal indbetale efterlønsbidrag, når de bliver 32 år (dvs. i 2008 eller 2009). De skal endvidere have 30 års indbetalinger, inden de kan opnå efterlønsret. Dvs. disse aldersgrupper har mulighed for mindst 2½ år "pause" i indbetalingerne.

Markant fald i tilmeldingen til efterlønsordningen ...

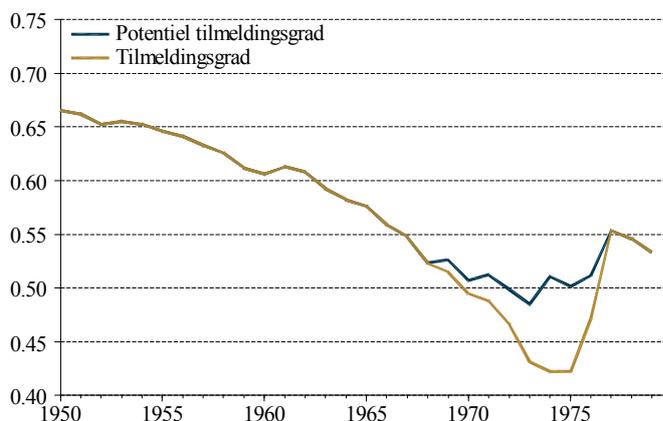
Med udgangspunkt i efterlønsreglerne kan man tælle, hvor mange i hver årgang som indbetaler efterlønsbidrag og dermed er tilmeldt efterlønsordningen. Der er en klar tendens til, at andelen af personer, som er tilmeldt efterlønsordningen i en årgang, er mindre, jo yngre årgangen er, og mens mere end 65 pct. af personerne født i begyndelsen af 1950'erne er tilmeldt ordningen, er mindre end 55 pct. tilmeldt blandt de personer, som er født i slutningen af 1970'erne, jf. figur II.13.

... men flere kan potentielt nå at tilmelde sig

Personer, der er født mellem 1. juli 1969 og 31. december 1977, vil som udgangspunkt være omfattet af overgangsordningen, men som følge af velfærdsaftalens indekseringsmekanisme kan de personer, som har indbetalt til efterlønsordningen senest som 30-årige, dog også nå at

opfyldte hovedreglen, selvom de ikke opfylder reglerne i overgangsordningen. Med andre ord kan denne gruppe fortsat nå at tilmelde sig efterlønsordningen ved at betale efterlønsbidrag og dermed blive berettiget til efterløn. I fremskrivningen medregnes disse personer som tilmeldte, jf. figur II.13. Fuld medregning må betragtes som et overkantskøn, mens ingen medregning omvendt vil undervurdere antallet. Det vil imidlertid kun have effekt på antallet af efterlønsmodtagere i perioden fra 2033, hvor årgang 1969 kan gå på efterløn som 64-årige, og til 2047, hvor årgang 1977 er på efterlønnens sidste år.

Figur II.13 Den gennemsnitlige tilmeldingsgrad til efterlønsordningen fordelt på fødselsårsgange



Anm.: Tilmeldingsgraden angiver, hvor stor en andel af hver årgang som fortsat har mulighed for at opnå adgang til efterløn, når der korrigeres for muligheden for bidragsfri perioder, pause i indbetalingerne og velfærdsaftalens indekseringsmekanisme. Tilmeldingsgraderne er opgjort i 2008 og 2009.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og Pensionsstyrelsen.

Frafald fra efterløns- ordningen ...

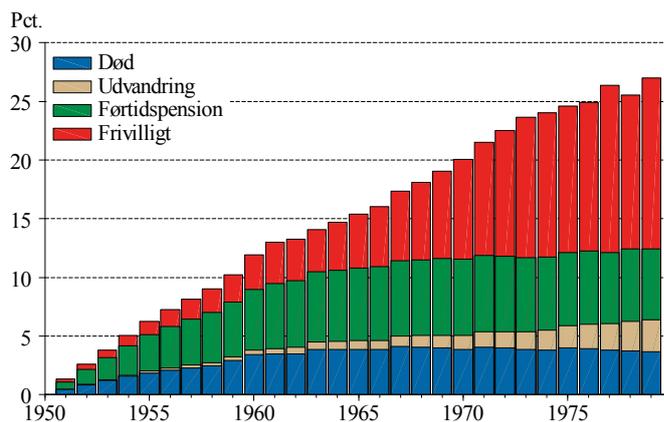
Nogle af de personer, som er tilmeldt efterlønsordningen, vil udtræde af ordningen undervejs. Det kan skyldes død og udvandring, men også at den enkelte forlader arbejdsmarkedet for at gå på førtidspension. Endelig er der også nogle, som af andre grunde ophører med at betale efterlønsbidrag uden at have bidragsfri perioder eller adgang til

pauser. Det er således nødvendigt at skønne over, hvor mange efterlønstilmeldte i hver årgang som udtræder af ordningen, inden de kan få et efterlønsbevis.

... som følge af dødsfald, udvandring osv.

I fremskrivningen indregnes frafald som følge af død og udvandring ved at anvende de døds- og udvandringssandsynligheder blandt efterlønstilmeldte fordelt på køn, uddannelse og alder, som ligger til grund for DREAMs seneste befolkningsfremskrivning. Det forudsættes således, at dødeligheden falder fremadrettet, mens udvandringen vil stige. Endvidere tages der højde for, at nogle af de, der genindvandrer til Danmark, fortsat har mulighed for at bevare efterlønsretten. Det akkumulerede frafald til førtidspension for hver årgang er beregnet under antagelse af, at den fremtidige aldersspecifikke overgang til førtidspension er konstant på tværs af fødselsårge blandt tilmeldte til efterløn. Endelig er det øvrige frafald beregnet som andelen af de efterlønstilmeldte i hvert alderstrin i 2002, der ophører med at betale efterlønsbidrag i de efterfølgende syv år, og som ikke er døde, udvandrede eller overgået til førtidspension. Det akkumulerede øvrige frafald for hver årgang er dernæst beregnet ved at antage, at det aldersspecifikke frafald er det samme på tværs af generationer. Resultaterne er, at ca. 27 pct. af de efterlønstilmeldte i årgang 1979 ventes at falde fra efterlønsordningen, inden de når efterlønsalderen, jf. figur II.14.

Figur II.14 Det gennemsnitlige frafald frem til efterlønsalderen fordelt på fødselsårsgange



Anm.: Figuren angiver det akkumulerede frafald umiddelbart før den først mulige efterlønsalder for hver fødselsårsgang. Ved beregningen af frafaldet tages der højde for, at efterlønsalderen kan være forskellig på tværs af fødselsårsgange.

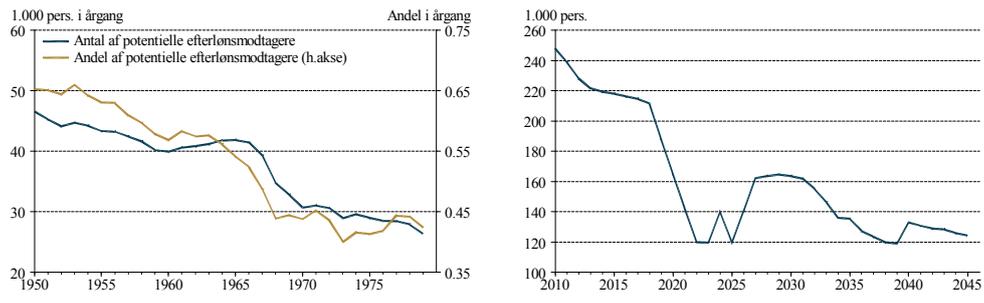
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og Pensionsstyrelsen.

De potentielle efterlønsmodtagere

Ved at tage højde for frafaldet blandt de efterlønstilmeldte kan man opgøre, hvor mange personer der potentielt har mulighed for at gå på efterløn. Med undtagelse af de store generationer fra 1960'erne er der en klar tendens til, at antallet af potentielle efterlønsmodtagere er faldende over generationer, både fordi fremtidige generationer er mindre, og fordi andelen af tilmeldte til efterlønsordningen i en årgang er aftagende. Mens der i årgang 1950 er knap 46.000 personer, som har mulighed for at gå på efterløn, forventes der kun godt at være 28.000 personer i årgang 1979, jf. figur II.15a. Tilsvarende kan man opgøre, hvor mange efterlønsmodtagere som fremadrettet har mulighed for at være på efterløn i hvert kalenderår, når der tages højde for, at der som følge af velfærdsaftalen kan være et forskelligt antal årgange på efterløn i forskellige år. Det skyldes, at der i de år, hvor efterlønsalderen forøges, er færre samtidige årgange på efterløn. Denne effekt er særligt markant fra 2019 til 2025. I de kommende år er der udsigt til et markant fald i antallet af potentielle efterlønsmodtagere, og hvor der i

2010 var godt 248.000 potentielle efterlønsmodtagere, ventes antallet at falde til godt 118.000 personer i 2022, hvor der som følge af velfærdsaftalen kun er fire årgange på efterløn, jf. figur II.15b. I takt med at de store årgange fra 1960'erne får mulighed for at gå på efterløn, ventes antallet at stige til godt 164.000 personer i 2029, hvorefter det igen vil falde og frem mod 2045 ligge på mellem 120.000-140.000 personer.

Figur II.15a Potentielle efterlønsmodtagere i hver fødselsårgang
Figur II.15b Antallet af potentielle efterlønsmodtagere i hvert kalenderår



Anm.: Potentielle efterlønsmodtagere omfatter ikke personer, som er berettiget via fortrydelsesordningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

Udnyttelsen af efterlønsordningen

Ved fremskrivningen tages der højde for, at ikke alle personer, der er berettiget til efterløn, vælger at benytte sig af efterlønsordningen. I fremskrivningen tages udgangspunkt i de senest observerede udnyttelsesgrader fordelt på køn, alder og uddannelse. Fremadrettet må det dog forventes, at udnyttelsen vil udvikle sig anderledes end i dag, og det skyldes især effekten af følgende faktorer:

- Bortfald af det midlertidige skattnedslag for seniorer
- Øget selvfinansieringsgrad ved efterløn
- Stigende pensionsformuer
- Ændringer i den forventede pensionsperiode

I fremskrivningen korrigeres udnyttelsesgraderne derfor for den anslåede effekt af disse faktorer. Nedenfor gennemgås hver af disse faktorer nærmere, herunder hvordan effekten af hver enkelt faktor er indregnet i fremskrivningen.

Det midlertidige skattnedslag for seniorer

For personer født i perioden 1946-1952, som har været i fuld-tidsbeskæftigelse fra 60 års alderen og frem til folkepensionsalderen og har haft et indkomstgrundlag på under 550.000 kr. (2008-niveau) i gennemsnit for de tre år, hvor de fyldte 57-59 år, er der indført et skattnedslag, som maksimalt kan andrage 100.000 kr. (2008-niveau). Det giver disse årgange en øget tilskyndelse til at blive længere på arbejdsmarkedet frem for at gå på efterløn. Da ordningen planlægges afviklet for personer født efter 1952, må man derfor forvente, at udnyttelsesgraden gradvist øges i takt med, at skattnedslaget udfases. I perioden 2010-2012, hvor fem årgange er omfattet af ordningen og den dermed er fuldt indfaset, antages skattnedslaget at reducere udnyttelsesgraden med 2 pct.point. I perioden 2013-2016 sker der en gradvis udfasning af ordningen, og i 2017 er ordningen fuldt udfaset. I fremskrivningen forudsættes således, at udnyttelsesgraden gradvist hæves med i alt 2 pct.point i perioden 2013-2017, hvorefter den fastholdes på det nye niveau. Ændringerne er endvidere antaget at være jævnt fordelt over alle køns-, uddannelses- og aldersgrupper.

Øget selvfinansiering

Som led i først efterlønsreformen, der trådte i kraft 1. juli 1999, og senere velfærdsaftalen fra 2006 er der indført en væsentlig forlængelse af indbetalingsperioden til efterlønsordningen. Det medfører, at kommende generationer af mulige efterlønsmodta-

gere selv skal betale en større del af udgiften til efterløn (eller skattefri præmie) end de nuværende efterlønsmodtagere, og det må forventes at have to effekter.⁸ På den ene side medfører det, at færre blandt de yngre generationer tilmelder sig efterlønsordningen end i de ældre generationer. Da der er en betydelig udgift til ordningen, må det forventes, at de, der tilmelder sig, i højere grad har tænkt sig at benytte ordningen (frem for at få skattefri præmie). Den fulde effekt af øget selvfinansiering af efterlønnen på udnyttelsen vil formentligt først slå igennem for de personer, som går på efterløn i 2032 (personer født i 1969), idet alle tidligere årgange før denne har fået rabat i form af færre indbetalingsår og dermed har en lavere selvfinansiering. I fremskrivningen antages derfor, at udnyttelsen af efterlønsordningen gradvist stiger med i alt 5 pct.point frem til og med 2032, hvorefter den fastholdes på det nye niveau.

Større pensionsformuer i fremtiden

Da arbejdsmarkedspensionerne på LO/DA-området gradvist blev indført fra 1991 og først fra omkring 2010 har nået det nuværende niveau på 12 pct., vil fremtidige generationer af potentielle efterlønsmodtagere have en gradvist større opsparingsbaserede pensionsordninger, som modregnes ved tilbagetrækning i efterlønnens første to år, selv hvis de ikke udbetales. Man må derfor forvente, at en større del af de efterlønsberettigede fremadrettet vælger at udskyde tilbagetrækningen, især til efter efterlønnens første to år. På den anden side vil indkomst- og formueeffekten af øget pensionsformue trække i retning af tidligere tilbagetrækning, således at personer, som ikke ville have udnyttet efterlønnen med lavere formue, begynder at trække sig tidligere tilbage og udnytter de tre års efterløn, hvor der ikke er pensionsmodregning. I fremskrivningen forudsættes det derfor, at der frem til 2040 gradvist er flere, der vil gå på efterløn i efterlønnens tredje år, dels fordi flere udskyder tilbagetrækningstidspunktet fra efterlønnens første to år til efterlønnens tredje år, og dels fordi flere vælger at gå på efterløn i det hele taget som følge af øget formue. Samlet set giver det anledning til et fald i den gennemsnitlige udnyttelsesgrad på 1 pct.point i 2040. De bagvedliggende beregninger er beskrevet i boks II.4.

8) Reduktionen af skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag, som gennemføres i perioden 2012-2019, indebærer en yderligere stigning i selvfinansieringen af efterlønnen.

Boks II.4 Effekten af voksende pensionsformuer

Voksende pensionsformuer skønnes at reducere efterlønsudnyttelsen med omkring 1 pct. point. Det skyldes dels en øget udskydelse af tilbagetrækningstidspunktet fra efterlønnens første år til efterlønnens tredje år, hvor der ikke er pensionsmodregning i efterlønnen, dels at flere vælger at gå på efterløn i det hele taget som følge af øget pensionsformue.

Ændringerne i udnyttelsen af efterlønnen som følge af voksende pensionsopsparing er beregnet i to trin. Først ved en modellering af individuelle pensionsopsparing som de forventes at udvikle sig frem mod 2040. Dernæst en vægtning af tilbagetrækningsadfærden i 2008 med de forventede pensionsformuer.

Fremtidige pensionsopsparinger

Modelleringen af de fremtidige pensionsformuer er lavet på DREAMs model for sammensatte livsforløb. Modellen består af paneldata, der er koblet sammen til hele livsforløb. Modellen er af samme type som den, der blev anvendt af Velfærdskommissionen og i Finansministeriets livsforløbsberegninger.

De sammensatte livsforløb danner grundlag for en modellering af pensionsformuer, der er opdelt i arbejdsgiveradministrerede og privatadministrerede pensionsopsparinger samt ATP. Desuden skelnes mellem kapitalpension, ratepension og livrente.

Det antages, at 5 pct. af pensionsindbetalingerne anvendes til administration og 20 pct. anvendes til forsikring. Nominel rente, inflation og vækst antages til henholdsvis 5,6 pct., 1,75 pct. og 2 pct. Overlevelsessandsynligheder beregnes på baggrund af DREAMs seneste befolkningsprognose. Det antages endvidere, at pensionsindbetalingerne er foretaget med henblik på en pensionsalder ved 70 år og en efterlønsalder ved 65 år.

Pensionsindbetalinger antages at være som i perioden 2005 til 2007. Dog er pensionsindbetalingerne for LO/DA-området hævet med 11 pct., svarende til en generel forhøjelse af pensionsindbetalingerne fra 10.8 pct. til 12 pct. LO/DA-området er i analysen defineret som en række specifikke uddannelsesgrupper.

(fortsættes)

Boks II.4 Effekten af voksende pensionsformuer, fortsat

Fremskrivning af tilbagetrækningsadfærden

Tilbagetrækningsadfærden fremskrives ved at vægte registerdata for 2008, så fordelingen af pensionsformuer svarer til den forventede fremtidige fordeling. Vægtene laves ved hjælp af antalstabeller, både for de sammenkoblede paneldata og for registerdata i 2008.

De sammensatte livsforløb og registerdata for 2008 er kategoriseret efter pensionsformue, skattepligtig indkomst, uddannelse, alder og køn, hvor hver gruppe repræsenterer 25 personer eller flere i stikprøven.

Forventet antal år på pension

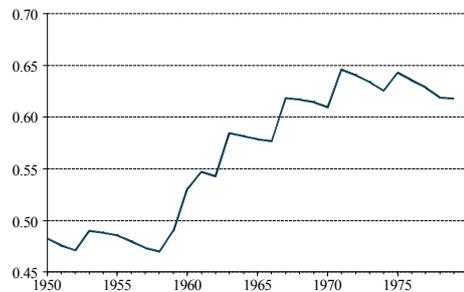
Den forventede periode på pension forventes at stige frem til 2018, fordi den forventede restlevetid for ældre stiger samtidigt med, at pensionsalderen ligger fast. Denne forøgelse af den forventede pensionsperiode må alt andet lige forventes at give anledning til, at flere ønsker at blive længere på arbejdsmarkedet på grund af bl.a. sund aldring. Dette trækker derfor i retning af en gradvist lavere udnyttelsesgrad af efterlønnen frem mod 2019. Fra 2019 og fremefter vender tendensen, fordi efterlønsalderen vokser væsentligt hurtigere end den forventede restlevetid i denne periode. Man må derfor forvente, at der kommer en tendens til gradvist stigende udnyttelse af efterlønnen. I fremskrivningen antages derfor, at udnyttelsen af efterlønnen udskydes med et kvart år, hver gang den forventede pensionsperiode stiger med 1 år, og omvendt, når den forventede pensionsperiode falder.

Den anvendte udnyttelse i fremskrivningen

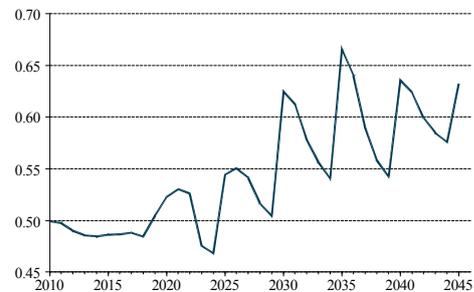
Fremskrivningen indebærer, at udnyttelsesgraderne falder en smule frem til 2018, jf. figur II.16a og figur II.16b. Det er et resultat af en række effekter, der trækker i hver sin retning. På den ene side trækker afviklingen af det midlertidige skatnedslag og den forøgede selvfinansiering i retning af en øget udnyttelsesgrad, mens voksende pensionsformuer og især udvidelsen af den forventede pensionsperiode på den anden side trækker udnyttelsesgraden nedad. Fra 2019 og frem ventes en markant stigning i udnyttelsesgraden. Det hænger sammen med den fortsatte stigning i selvfinansieringsgraden og reduktionen af den forventede pensionsperiode som følge af velfærdsaftalens forøgelse af efterlønsalderen, hvilket trækker udnyttelsesgraden væsent-

ligt opad. Effekten herfra modvirkes dog delvist af effekten fra voksende pensionsformuer og et stigende uddannelsesniveau i befolkningen.

Figur II.16a Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad af efterlønnen fordelt på fødselsårgange



Figur II.16b Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad af efterlønnen i hvert kalenderår



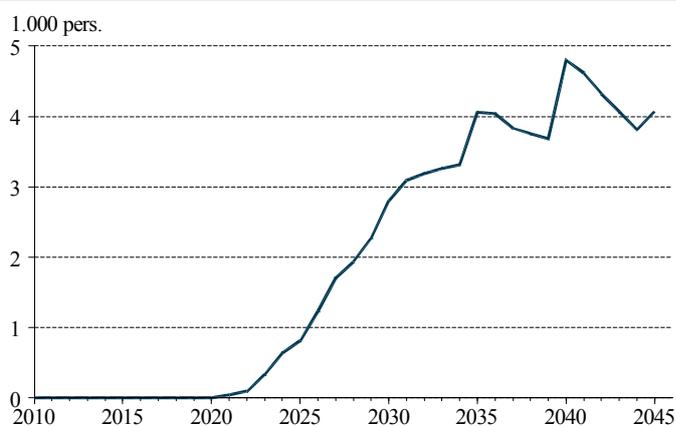
Anm.: Udnyttelsesgraden angiver, hvor stor en andel af de efterlønsberettigede, som rent faktisk benytter sig af efterlønsordningen. "Takkerne" i fremskrivningen hænger sammen med de løbende ændringer af efterløns- og folkepensionsalderen som følge af velfærdsaftalen og de deraf følgende ændringer i udnyttelsesgraden, fordi den forventede pensionsperiode ændrer sig.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

Effekten af fortrydelsesordningen

Som en del af velfærdsaftalen blev der samtidigt indført en fortrydelsesordning, som går ud på at sikre lempeligere adgang til efterløn for a-kassemedlemmer, der er stoppet med at indbetale efterlønsbidrag før tid, eller i første omgang ikke har indbetalt til efterlønsordningen. Fortrydelsesordningen giver mulighed for, at personer, der har uafbrudt a-kassemedlemskab siden 1. januar 1997, kan tilmelde sig efterlønsordningen indtil 15 år før efterlønsalderen. For personer født 1. januar 1973 eller senere kræves dog uafbrudt a-kassemedlemskab siden det 24. år. På baggrund af en statistisk analyse antages for hver årgang i fremskrivningen, at 12 pct. af de ikke-efterlønstilmeldte, som kan nå at opfylde kravene i fortrydelsesordningen, er berettiget til efterløn gennem fortrydelsesordningen. Endvidere antages, at halvdelen af dem, som frivilligt træder ud af efterlønsordningen undervejs, efterfølgende benytter sig af fortrydelsesordningen. Det antages endelig, at de, der er efterlønsberettigede gennem fortrydelsesordningen, benytter sig af ordningen i samme omfang som de, der er tilmeldt via den ordinære ordning. Fortrydelsesordningen giver dermed anledning til en forøgelse af antallet af efterlønsmodtagere med omkring 4.000 personer hvert år fra 2035 og frem, jf. figur II.17.

Figur II.17 Antallet af personer, der benytter sig af fortrydelsesordningen

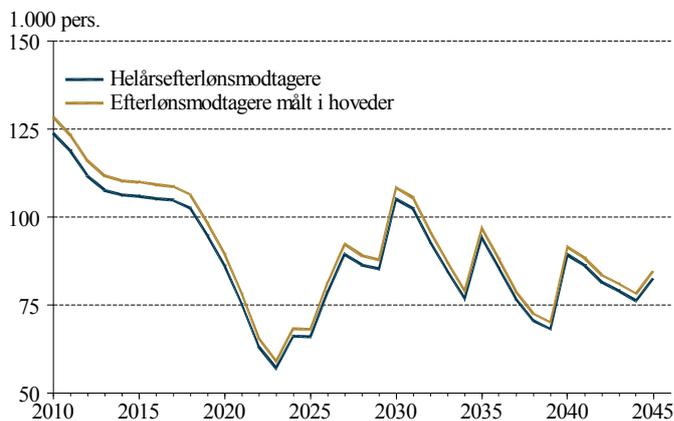


Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

Antallet af efterlønnere falder fremover

Fremskrivningen viser, at der er udsigt til et væsentligt fald i antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet, jf. figur II.18. Antallet af efterlønsmodtagere ventes at falde fra knap 124.000 personer i 2010 til godt 54.000 personer i 2023, hvor der som følge af velfærdsaftalens forøgelse af efterlønsalderen ikke er fem fulde årgange på efterløn samtidig. Frem til 2030 ventes antallet af efterlønsmodtagere at stige gradvist til 105.000 personer, hvilket bl.a. hænger sammen med, at de store generationer fra 1960'erne begynder at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Herefter er der udsigt til et fald i antallet af efterlønsmodtagere, og frem mod 2045 vil der således være mellem 70.000-95.000 personer på efterløn. Udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet skyldes dels den demografiske udvikling, dels at andelen af befolkningen, der har indbetalt efterlønsbidrag og dermed er berettiget til efterløn, er faldet. I modsat retning trækker den ventede stigning i udnyttelsen af efterlønsordningen blandt de efterlønsberettigede.

Figur II.18 Antallet af efterlønsmodtagere

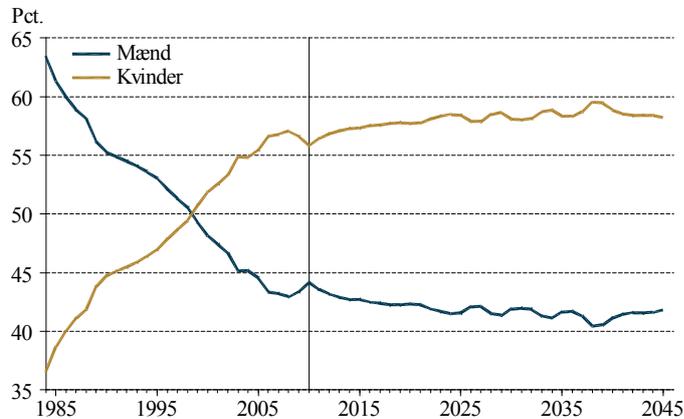


Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

Kvinder fortsat i overtal

Fremskrivningen viser endvidere, at der også fremadrettet vil være flest kvinder på efterløn, jf. figur II.19. Kvindernes andel af efterlønsmodtagerne vil vokse en smule fra 56 pct. i dag til 58 pct. i 2045.

Figur II.19 Efterlønsmodtagere fordelt på køn



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

Færre ufaglærte og flere med videregående uddannelser på efterløn

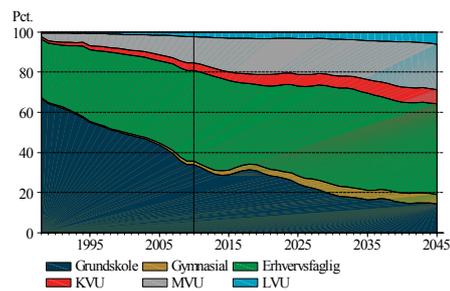
Fremskrivningen peger samtidigt på, at der i de kommende år er udsigt til, at efterlønsmodtagernes uddannelsesmæssige sammensætning vil ændre sig. I dag er ca. 35 pct. af efterlønsmodtagerne ufaglærte, men fremadrettet falder andelen gradvist, og i 2045 ventes der kun at være ca. 19 pct. af efterlønsmodtagerne, som er ufaglærte, jf. figur II.20a. Det skyldes først og fremmest, at der er en lavere andel af ufaglærte i de yngste årgange, og at færre af dem i dag betaler efterlønsbidrag end i de ældre generationer, jf. figur II.20b. Omvendt ventes andelen af efterlønsmodtagerne, som har en videregående uddannelse, at stige fra godt 19 pct. i dag til knap 36 pct. i 2045. Andelen af efterlønsmodtagerne, der er faglærte, ventes at være på nogenlunde samme niveau fremover.

Relativt mange faglærte på efterløn

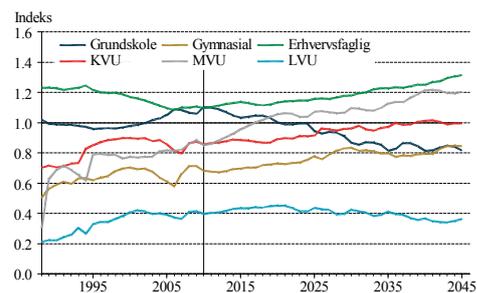
Denne udvikling indebærer samtidigt, at ufaglærte fremover er underrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne i forhold til deres andel af hele befolkningen i efterlønsaldrene, mens

personer med en videregående uddannelse ventes at være repræsenteret i nogenlunde samme omfang blandt efterlønsmodtagere som blandt befolkningen som helhed, jf. figur II.20b. Endelig ventes faglærte fortsat at være kraftigt og i stigende grad overrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne. Fra at være en ordning for ufaglærte ventes efterlønsordningen således at blive en ordning primært for personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Figur II.20a Efterlønsmodtagere fordelt på uddannelse



Figur II.20b Efterlønsmodtageres uddannelsesfordeling i forhold til hele befolkningen i efterlønsalderne



Anm.: Indekset angiver andelen af efterlønsmodtagerne i forhold til andelen af befolkningen i efterlønsalderen. Et indeks under en betyder, at uddannelsesgruppen er underrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne, mens et indeks over en omvendt betyder, at uddannelsesgruppen er overrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

**Sammenligning
med tidligere
fremskrivning:
færre på efterløn**

Sammenlignet med fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere, der bl.a. lå til grund for analyserne i Dansk Økonomi, forår 2010, giver nærværende fremskrivning anledning til en nedjustering af antal efterlønsmodtagere. Nedjusteringen sker med det samme og udgør i langt de fleste år mellem 15.000 og 20.000 personer, jf. tabel II.4 og figur II.21. Mere end 2/3 af nedjusteringen skyldes skift i den anvendte fremskrivningsmetode. Som nævnt var den tidligere fremskrivning baseret på en forudsætning om, at den samme andel af de fremtidige generationer (fordelt på køn, alder og uddannelsesgruppe) ville benytte sig af efterlønsordningen som i fremskrivningens basisår. Den tog således hverken højde for, at en væsentligt lavere andel blandt de yngre generationer er tilmeldt efterlønsordningen, eller at udnyttelsen af efterlønsordningen formentligt ændrer sig i et fremadrettet perspektiv. Mere end 1/5 af nedjusteringen kan tilskrives, at nærværende fremskrivning er baseret på nyere tal for især antal efterlønsberettigede og udnyttelsesgraderne. Endelig kan kun en beskedent del af forskellen henføres til, at nærværende fremskrivning er baseret på nyere befolknings- og uddannelsesfremskrivninger.

Tabel II.4 Dekomponering af forskel mellem nærværende og tidligere fremskrivning af antal efterlønsmodtagere

	2015	2025	2035	2045
	----- Antal -----			
Forskel i antal efterlønsmodtagere	-20.597	-13.955	-19.972	-18.931
	----- Pct. af forskel -----			
Heraf:				
Nye data for tilmelding, udnyttelse og frafald	25,0	22,6	22,2	25,8
Ny befolkningsfremskrivning	-0,2	2,0	2,7	5,9
Ny fremskrivningsmetode	75,2	76,9	75,1	68,3

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**Følsomheds-
beregning af
centrale
forudsætninger**

Fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere er forbundet med en betydelig usikkerhed, som først og fremmest knytter sig til de bagvedliggende forudsætninger vedrørende tilmeldingen til, frafaldet fra og udnyttelsen af efterlønsordningen. For at illustrere usikkerheden på fremskrivningen er der foretaget en række alternative fremskrivninger, som viser effekten på antallet af efterlønsmodtagere af at ændre på forudsætningerne. Hvis de personer i årgangene 1969-77, der potentielt kan nå at blive efterlønsberettigede, og som er fuldt medregnet i grundforløbet, ikke medregnes i fremskrivningen, giver det anledning til en midlertidig effekt på antallet af efterlønsmodtagere i perioden 2033-47. I 2045, hvor fem af årgangene er i efterlønsalderen, vil antallet af efterlønsmodtagere være knap 4.000 personer lavere end i grundforløbet. En stigning i frafaldet til efterlønsordningen med 0,2 pct.point i hvert år fra 30-årsalderen og frem til efterlønsalderen (svarer til, at ca. 6-7 pct. flere 30-årige efterlønstilmeldte vil falde fra efterlønsordningen, inden de når efterlønsalderen), vil på sigt medføre en reduktion af antallet af efterlønsmodtagere på knap 3.500 personer. Hvis frafaldet alternativt reduceres med 0,2 pct.point i hvert alderstrin, vil det omvendt give anledning til en tilsvarende stigning i antallet af efterlønsmodtagere. Fremskrivningsresultatet er således ikke særligt følsomt over for ændrede forudsætninger vedrørende frafaldet fra efterlønsordningen.

**Udnyttelsesgrader
er centrale**

Skønnet over antallet af efterlønsmodtagere afhænger derimod i høj grad af valget af forudsætninger vedrørende udnyttelsesgraden af efterlønnen. Hvis de køns- og uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader fastholdes på 2010-niveau, medfører det en reduktion af antallet af efterlønsmodtagere med omkring 20.000 personer på længere sigt. Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad i dette scenario er omkring 15 pct.point lavere end i grundforløbet. Antages alternativt at den gennemsnitlige udnyttelsesgrad er 2 pct.point højere end i grundforløbet, vil det på sigt give anledning til, at antallet af efterlønsmodtagere stiger med omkring 2.500 personer.

Tabel II.5 Alternative antagelsers indvirkning på antallet af efterlønsmodtagere

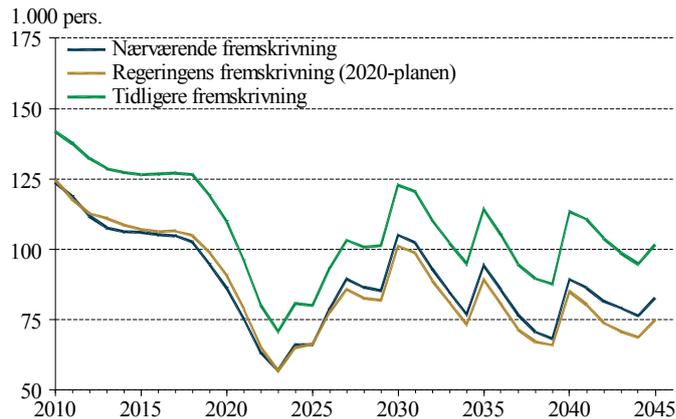
	2015	2025	2035	2045
	----- Antal -----			
Ingen medregning af personer, som potentielt fortsat kan nå at opfylde efterlønsregler	0	0	-736	-3.808
0,2 pct.pct. højere frafald i hvert alderstrin	-548	-1.410	-2.644	-3.461
0,2 pct.pct. lavere frafald i hvert alderstrin	551	1.439	2.750	3.660
Konstante køns- og uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader	-518	-7.055	-19.722	-20.378
2 pct.point højere udnyttelsesgrader	4.364	2.387	2.699	2.402

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Sammenligning med regeringens fremskrivning

Nærværende fremskrivning kan sammenholdes med regeringens seneste fremskrivning af antal efterlønsmodtagere, som blev offentliggjort i april 2011 med *Reformpakken 2020*. Udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere i de to fremskrivninger følger hinanden ganske tæt, og i langt de fleste år er forskellen i skønnene på mindre end 5.000 personer, jf. figur II.21. Regeringens fremskrivning baserer sig da også på nogenlunde den samme metodemæssige tilgang, som ligger til grund for nærværende fremskrivning. Der er dog alligevel en række forskelle med hensyn til flere af de konkrete antagelser, som anvendes i de to fremskrivninger. Det drejer sig først og fremmest om antagelserne vedrørende frafaldet fra og udnyttelsen af efterlønsordningen. I regeringens fremskrivning antages frafaldet at være noget lavere end i denne fremskrivning, og det skyldes primært, at regeringen ikke tager højde for frivilligt frafald fra efterlønsordningen. Det trækker isoleret set i retning af, at regeringen får flere efterlønsmodtagere end i denne fremskrivning. På den anden side antages i denne fremskrivning en noget højere udnyttelsesgrad af efterlønsordningen fremadrettet end i regeringens fremskrivning. Det trækker omvendt i retning af, at nærværende fremskrivning giver anledning til et højere antal efterlønsmodtagere end i regeringens fremskrivning. I mange tilfælde er det dog særdeles vanskeligt at fastslå, hvad den mest rimelige antagelse i fremskrivningen ville være. Man bør derfor heller ikke hæfte sig for meget ved mindre forskelle i vurderingen af antal efterlønsmodtagere på længere sigt.

Figur II.21 Antallet af efterlønsmodtagere



Anm.: Forskellen mellem den tidligere og den nærværende fremskrivning allerede i 2010 skyldes, at den tidligere fremskrivning tager udgangspunkt i data fra 2006.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata, DREAM og regeringens 2020-plan.

II.7 Ændret pensionsalder

Velfærdsaftalen fastlægger det langsigtede mål for pensionsalderen

Velfærdsaftalens regulering af pensionsaldrene er det helt afgørende element i den lovgivning, som skal sikre finansieringen af det danske offentlige pensionssystem i en situation med stigende levetid for den ældre del af befolkningen. Set i et internationalt perspektiv er velfærdsaftalen et udtryk for, at Danmark på et relativt tidligt tidspunkt har taget initiativ til at imødegå disse fremtidige udfordringer ved både at fastlægge et langsigtet mål for den forventede pensionsperiode og en mekanisme til at sikre, at målet opfyldes. Aftalen betyder imidlertid, at de laveste pensionsalder ikke forøges før 2019, hvilket er 24 år efter, at den markante stigning i levetiden for ældre i Danmark satte ind. Velfærdsaftalen forudsætter derfor, at den laveste pensionsalder forøges væsentligt mere, end levetidsstigningen tilsiger i perioden fra 2019 til ca. 2050. Det indebærer, som påpeget i afsnit II.3, at der er et alvorligt troværdighedsproblem i pensionspolitikken. Herudover indebærer velfærdsaftalen en række økonomiske uhensigtsmæssigheder, som følger af, at pensionsaldrene ikke reguleres før 2019.

Manglende regulering af pensionsalder i de kommende år

Den lange periode fra 1995 til 2018 uden regulering af pensionsalderne er medvirkende til, at antallet af pensionister vokser markant frem mod 2040. Baggrunden er dels, at den enkelte pensionist i disse år har en længere forventet pensionsperiode end pensionister i andre generationer, og dels at det netop er nogle af danmarkshistoriens største fødselsårsgange, som trækker sig tilbage i de år, hvor efterløns- og pensionsalderen ikke reguleres. Det meget store antal pensionister (relativt til arbejdsstyrken) bidrager til, at de offentlige finanser i perioden frem mod 2040 gradvist forværres. Dermed kan der ses frem til en meget lang periode med stadigt stigende pres på de offentlige finanser og en deraf følgende risiko for vedvarende underskud.

Reguleringen af pensionsalder risikerer at komme for sent

Den anden side af den langsomme regulering af de offentlige pensionsalder er, at den forbedring af den offentlige økonomi, som følger af velfærdsaftalen, kommer meget sent. Det indebærer en risiko for, at forbedringen ikke får den størrelse, som forventes, og for at der i perioden op til forbedringen bliver opbygget en offentlig gæld, som risikerer at nå for højt et niveau, selv hvis velfærdsaftalen er tilstrækkelig til at sikre den finanspolitiske holdbarhed.

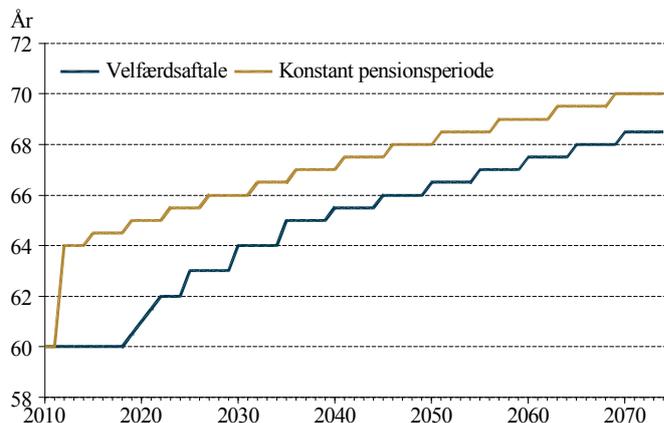
Holdbare finanser og ens forventet pensionsperiode for kommende pensionister ...

Disse problemstillinger er alle en konsekvens af, at reguleringen af den laveste offentlige pensionsalder i velfærdsaftalen ikke er afstemt med udviklingen i levetiden for den ældre del af befolkningen før omkring 2050. For at opnå et mål for størrelsen af disse generationsmæssige ubalancer er der konstrueret et benchmark, hvor reguleringen af den laveste pensionsalder, dvs. efterlønsalderen, gennemføres således, at der sikres en generationsmæssig balance, hvor alle generationer har samme forventede efterløns- og pensionsperiode, og hvor de forventede pensioner kan finansieres. Sidstnævnte sikres ved at fastlægge den laveste forventede pensionsalder således, at den forventede udvikling i de offentlige udgifter og indtægter indebærer, at finanspolitikken er holdbar. Forskellen mellem pensionsalderne i henholdsvis velfærdsaftalen og benchmarket er således dels udtryk for den generationsmæssige omfordeling, der følger af velfærdsaftalen, dels et udtryk for, at velfærdsaftalens sene regulering betyder, at den finanspolitiske holdbarhed ikke er sikret med velfærdsaftalen.

... kræver en stigning i pensionsalderen på fire år fra 2012

Benchmarket indebærer, at efterlønsalderen skal forøges til 64 år fra 2012 og yderligere til 64½ år inden 2018 (benchmarket antager hele tiden fem års efterlønsperiode). De generationer, der går på efterløn, inden velfærdsaftalens reguleringer af pensionsaldrene starter, får således op til 4½ år mere, end en fair generationsmæssig fordeling af pensionsperioderne kan finansiere. Omkring 2070 er forskellen reduceret til 1½ år, jf. figur II.22. Når der i hele forløbet frem til 2075 er højere pensionsalder med den generationsmæssigt fair metode, skyldes det, at forløbet med pensionsaldre fastlagt ved velfærdsaftalen ikke er tilstrækkeligt høje til at sikre holdbarhed, jf. kapitel III. Resultatet er således, at der er behov for at justere velfærdsaftalen både for at korrigere den generationsmæssige balance i de pensionsperioder, der følger af aftalen, og for at sikre den fremtidige finansiering af de offentlige udgifter, så den sociale generationskontrakt bliver troværdig.

Figur II.22 Efterlønsalder ved velfærdsaftale og ved samme forventede efterløns- og pensionsperiode for alle



Anm.: Det antages, at tilbagetrækningsaldrene fastholdes på det givne niveau, indtil de forøges med minimum et halvt år af gangen. Den konstante pensionsperiode er konstrueret således, at den sikrer finanspolitisk holdbarhed, mens forløbet med velfærdsaftalen er uholdbart

Kilde: Egne beregninger på DREAM

Aftale om tilbagetrækningsreform danner udgangspunkt

Med udgangspunkt i diskussionen af den fair generationsfordeling kontra velfærdsaftalen ses i dette afsnit på regeringens udspil til tilbagetrækningsreform, som beskrevet i *Reformpakken 2020*, men afsnittet fokuserer primært på den aftale om tilbagetrækningsreform, som blev indgået mellem regeringspartierne, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre den 13. maj 2011.

Ikke alle dele af aftalen er medtaget

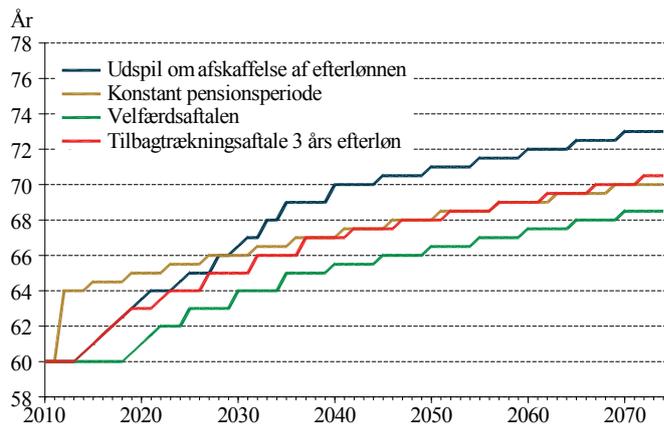
Det bemærkes, at det alene er de elementer i tilbagetrækningsaftalen, som berører efterløn og pensionsalder, der er inddraget i beregningerne. I aftalen indgår således både ændringer i reglerne for modregning af arbejdsindkomst i folkepensionens pensionstillæg og en ny seniorførtidspension. Effekten af disse ændringer er ikke inddraget i beregningerne. Specielt vedrørende seniorførtidspension er der grund til at tage forbehold, idet denne ordning potentielt kan give anledning til en mærkbar stigning i de offentlige udgifter. Indførelsen af nye typer af offentlige indkomstoverførselssystemer har historisk givet anledning til stigninger i udgifterne, som har ligget væsentligt over det niveau, som forventedes ved ordningens vedtagelse. Dette gælder både for efterlønsordningen, overgangsydelsen, arbejdsmarkedsorlovsordningerne og fleksydelsen.

Udspil om afskaffelse af efterløn hæver pensionsalder på kort og langt sigt

Regeringens udspil til tilbagetrækningsreform fra foråret 2011 indeholder for det første en fremrykning af reguleringen af pensionsalderne med fem år i forhold til velfærdsaftalen, således at efterlønsalderen forøges med et halvt år om året fra 2014 til 2017, og folkepensionsalderen hæves tilsvarende i perioden fra 2019 til 2022. For det andet foreslås efterlønnen gradvist udfaset ved, at efterlønsalderen forøges med virkning fra 2018. Udfasningen betyder, at efterlønnen helt bortfalder i 2034. Fra 2035 følges indekseringsreglen fra velfærdsaftalen med fem års forsinkelse, da efterlønnen er afskaffet. Derfor indebærer udspillet om afskaffelse af efterlønnen, at den tidligste offentlige pensionsalder efter 2035 bliver forøget med 4½ år i forhold til velfærdsaftalen, jf. figur II.23.⁹

9) Afskaffelsen af efterlønnen forhøjer den laveste pensionsalder med fem år, mens de fem års forsinkelse af reguleringen indebærer, at reguleringen kommer "en gang bagefter" da der gennemføres regulering hvert femte år. Med den aktuelle befolkningsfremskrivning forventes en stigning på et halvt år hvert femte år.

Figur II.23 Laveste offentlige efterløns- eller pensionsalder



Kilde: Egne beregninger.

Tilbagetrækningsaftalen opnår samme effekt på kort sigt som regeringens udspil til fuld afskaffelse af efterlønnen

Tilbagetrækningsaftalen indebærer, at efterlønsalderen forøges med et halvt år om året fra 2014 til 2017, samt at folkepensionsalderen hæves med et halvt år om året fra 2019 til 2022. Denne del af aftalen svarer således til første del af regeringens udspil. Dermed svarer folkepensionsalderens udvikling til regeringens udspil og indebærer, at stigningen fra 65 til 67 år kommer fem år tidligere end ifølge velfærdsaftalen. Indekseringen af pensionsalderen ud over de 67 år følger velfærdsaftalens stigninger. Fra 2028 er der således ikke ændringer i folkepensionsalderen i forhold til velfærdsaftalen. Efterlønsalderen hæves med et halvt år i 2018 og 2019 og igen i 2022 og 2023, hvilket betyder, at efterlønsperioden for de, der går på efterløn fra 2023, er tre år. Det betyder, at den laveste efterlønsalder på langt sigt typisk vil være omkring to år højere end i velfærdsaftalen, jf. figur II.23.

Ændret efterlønsydelse og regler for modregning af opsøret pension ...

Herudover ændrer tilbagetrækningsaftalen på efterlønsydelsen og modregningsreglerne for pensionsopsparing. Efterlønsydelsen øges således, at den udgør 100 pct. af dagpengenes maksimumsbeløb, uanset hvornår efterlønsretten udnyttes. Der indføres en skærpet modregning, som indebærer, at der sker modregning for pensionsformue, uanset hvornår efterlønsretten udnyttes. Reduktionen i efterlønnen forøges fra 60 pct. til 80 pct. af modregningsgrundlaget, og

det eksisterende bundfradrag på 13.800 kr. fjernes. Særreglen vedrørende modregning af pensionsydelse fra pensioner med løbende ydelse, der er oprettet som led i et ansættelsesforhold, fastholdes, men også for denne type pensionsordning øges modregningen, således at den effektive modregningsprocent bliver 64 mod tidligere 50.

... er kun delvist medtaget i vurderingerne

De to ændringer på henholdsvis ydelse og modregning virker modsatrettet for den enkelte efterlønsmodtager, og nettoeffekten afhænger af størrelsen af pensionsopsparingen. I de første år efter reformen er det forventningen, at stigningen i ydelsen vil dominere den forøgede modregning for de fleste efterlønsmodtagere, men gradvist vil den stigende pensionsformue for fremtidige efterlønsmodtagere føre til, at modregningseffekten vil dominere for de fleste modtagere. Det har ikke været muligt at indregne effekter af disse omlægninger af ydelsesstrukturen for de gennemsnitlige efterlønsydelse til beregningerne i dette kapitel.¹⁰ Derimod lægges den forøgede modregning i alle tre efterlønsår til grund, når der skønnes over den fremtidige tilmelding til efterlønsordningen og udmeldelseeffekten blandt nuværende bidragsydere.

Tilbageføringsaftalen giver bedre generationsmæssig balance

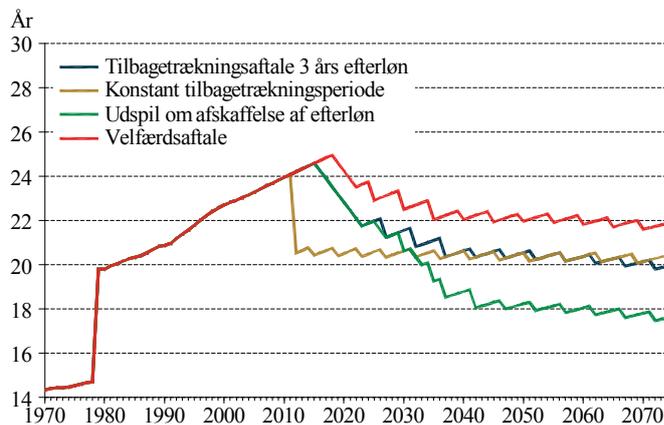
Såvel regeringens udspil som tilbageføringsaftalen fremrykker de første stigninger i de laveste offentlige pensionsalder i forhold til velfærdsaftalen. Dette er en bevægelse i retning af et mere generationsmæssigt fair pensionssystem, idet det begrænser den ekstra forventede pensionsperiode for de generationer, som opnår offentlig pension i de nærmest kommende år. Endvidere er den laveste efterlønsalder som følger af tilbageføringsaftalen stort set sammenfaldende med laveste efterlønsalder ved den generationsmæssigt fair konstante pensionsperiode fra omkring 2038. Omkring 2020 er efterlønsalderen ifølge tilbageføringsaftalen to år lavere end i det forløb, der giver alle generationer samme forventede, offentligt støttede tilbageføringsperiode, jf. figur II.23.

10) Tilbageføringsaftalen blev offentliggjort umiddelbart før deadline for nærværende afsnit.

Aftalen giver stort set samme pensionsperiode som den pensionsprofil, der sikrer holdbarhed

Tilbagetrækningsaftalen kommer således betydeligt tættere på en generationsmæssigt fair pensionsfordeling end velfærdsaftalen, jf. figur II.24. Samtidig er den også tættere på at sikre finansieringen af pensionerne, idet den finanspolitiske holdbarhed forbedres. For de, der går på efterløn, vil det dog fortsat gælde, at frem til omkring 2038 vil de generationer, som trækker sig tilbage, kunne se frem til en lavere forventet pensionsperiode end de generationer af pensionister, der trak sig tilbage tidligere. Faldet er dog mindre markant end med velfærdsaftalen, fordi reguleringen sker mere gradvist. For de, der går på folkepension uden at have benyttet efterlønsordningen, er den forventede pensionsperiode på tværs af pensionistgenerationerne yderligere udjævnet, fordi forkortelsen af efterlønsalderen indebærer, at stigningen i folkepensionsalderen kan blive lavere uden, at det forøger finansieringsbyrden ved de fremtidige pensions- og efterlønsudbetalinger.

Figur II.24 Forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder



Anm.: Den forventede pensionsperiode er beregnet efter årgangsmetoden, jf. boks II.1. Det antages, at tilbagetrækningsalder fastholdes på det givne niveau, indtil de forøges med minimum et halvt år ad gangen.

Kilde: Egne beregninger.

Øget troværdighed i pensionspolitikken med tilbagetrækningsaftalen

Tilbagetrækningsaftalen indebærer, at folketingsflertallet i højere grad end med velfærdsaftalen påtager sig at gennemføre konkrete reduktioner af den forventede pensionsperiode for generationer, der går på pension i de nærmest kommende år. Folketingsflertallet lægger således op til i løbet af relativt kort tid og gennem konkrete justeringer af pensionsalderne at bevæge den forventede efterløns- og pensionsperiode for nuværende generationer tæt på det niveau, som fremtidige folketingsflertal ifølge aftalen forventes at gennemføre for fremtidige generationer. Hermed lægger tilbagetrækningsaftalen op til en mere tidskonsistent pensionspolitik. Det betyder, at det troværdighedsproblem, som velfærdsaftalen lider under, bliver væsentligt reduceret. Med hensyn til troværdigheden af de fremtidige tilpasninger i pensionsalderne bidrager aftalen positivt ved at gøre en større del af den samlede tilpasning til eksplicit besluttede stigninger i pensionsalderne, frem for – som ved velfærdsaftalen – at udskyde reguleringen til en fremtidig overindeksering, som da skal bekræftes af kommende folketingsflertal.

Makroøkonomiske konsekvenser af tilbagetrækningsaftalen

Offentlig pensionsalder bestemmer tilbagetrækning i Danmark

Tilbagetrækningsaftalen forøger pensionsalder og efterlønsalder hurtigere end velfærdsaftalen på kort sigt. Derfor kan aftalen bidrage til at afhjælpe såvel problemet med store offentlige underskud frem mod 2040 som det langsigtede finansieringsproblem. I beregningen af de økonomiske konsekvenser af ændringerne af pensionsalderne er det lagt til grund, at de offentlige pensionsalder er normgivende for tilbagetrækningen i Danmark. Det antages således, at de årgange, som ikke tilbydes offentlig pension, som hovedregel udbyder deres arbejdskraft i den periode, hvor det efter reformen ikke er muligt at få pension eller efterløn. Dog tages der højde for, at der er en negativ aldersafhængighed i erhvervsdeltagelsen for de aldersgrupper, som ikke er berettiget til efterløn/pension. Det antages, at det trendmæssige fald i den aldersbetingede erhvervsfrekvens forlænges, når pensionsalderne forøges. Det betyder omvendt, at tendensen til at anvende behovsbestemte ordninger som førtidspension og sygedagpenge er voksende med alderen, således at en forøget pensionsalder delvist slår ud i øget anvendelse af andre overførselsindkomster, herunder

også ledighed. Det sidstnævnte skyldes primært, at den strukturelle ledighedsprocent antages uændret som følge af den senere tilbagetrækning, hvilket betyder, at en andel svarende til den strukturelle ledighedsprocent af de, der udbyder deres arbejdskraft, ikke opnår beskæftigelse. Antagelserne betyder samlet, at hvis der sker en fuld afskaffelse af efterlønnen, vil det betyde, at ca. 20 pct. af de, der efter reformen ikke er berettiget til efterløn, i stedet antages at modtage andre offentlige overførselsindkomster.

Relativt færre på behovsbestemte ydelser, hvis efterlønnen ikke afskaffes helt

Ved en delvis reduktion af efterlønnen fører den anvendte metode til, at afgangens til behovsbetingede ordninger bliver mere end proportionalt lavere. Det skyldes, at tendensen til at anvende behovsbetingede ordninger er voksende med alderen. Fastholdes f.eks. tre års efterløn som i tilbagetrækningsaftalen, betyder det, at kun de to yngste årgange af den nuværende ordnings efterlønsmodtagere er henvist til andre ordninger. Dermed bliver andelen af personer, som anvender de behovsbestemte ordninger som alternativ til efterlønnen, lavere, fordi de personer, der ikke får efterløn, i gennemsnit er yngre, end hvis efterlønnen var blevet helt afskaffet. Med en reduktion af efterlønsperioden til 3 år, er det således omkring 10 pct. af de, der ikke opnår efterløn, som i stedet antages at modtage andre offentlige overførselsindkomster.

Måske øget tilbagetrækning for egne midler i fremtiden

Der kan gøres en række bemærkninger til de anvendte forudsætninger. For det første er det ikke oplagt, at de offentlige pensionsalder vedbliver at være normgivende for tilbagetrækningen i samme grad, som det har været tilfældet indtil nu. Der er kun en meget begrænset del af befolkningen, som trækker sig tilbage for egne midler i Danmark, mens det i en række andre lande er en noget større andel. I takt med, at den tidligste offentlige pensionsalder stiger, må det forventes, at en større andel af befolkningen også i Danmark vil kunne trække sig tilbage for egne midler. Det skyldes, at andelen af livet på arbejdsmarkedet stiger relativt til pensionsalderen, når tidligste pensionsalder vokser med levetiden (eller hurtigere). Dette gør det alt andet lige lettere at finansiere en førtidig tilbagetrækning for egne midler. Isoleret trækker denne effekt således i retning af, at beregningerne tenderer at overvurdere de positive effekter på den offentlige økonomi af stigninger i den tidligste pensionsalder.

**Færre førtids-
pensionister i en
given alder, når
levetiden stiger?**

For det andet er det imidlertid ikke nødvendigvis en realistisk antagelse at forlænge alderstrenden i tendensen til at anvende behovsbestemte offentlige ydelser før efterløns/pensionsalderen. I det omfang at stigningen i den tidligste pensionsalder afspejler en længere levetid og dermed en forøget sundhed på et givet alderstrin i livet, vil en realistisk antagelse afspejle denne stigende sundhed og således føre til, at aldersafhængigheden over tid vil blive mindre udtalt. Dette trækker isoleret i retning af, at andelen af personer, som overgår til en anden overførselsindkomst, er overvurderet i beregningerne, således at den positive beskæftigelseseffekt bliver undervurderet.

**Tilpasningen i
beskæftigelsen kan
foregå mere
langsomt**

Et tredje punkt er hastigheden, hvormed det øgede arbejdsudbud, der følger af den forøgede pensionsalder, finder beskæftigelse. Dette svarer til en diskussion af tilpasningshastigheden af den faktiske ledighed til den strukturelle ledighed efter et arbejdsudbudsstød. Denne problemstilling diskuteres i kapitel III. I indeværende afsnit antages, at ledigheden hele tiden ligger på det strukturelle niveau, hvilket isoleret set i en fase overvurderer beskæftigelseseffekten af højere pensionsalder.

Med disse antagelser kan de økonomiske aktivitetsvirkninger vurderes, hvis ændringen i antallet af efterlønsmodtagere er kendt. Nogle af ændringerne i tilbagetrækningsaftalen påvirker tilbøjeligheden til at anvende efterlønsordningen.

**Kortere efterløn
øger graden af
udnyttelse blandt
de tilmeldte**

For det første vil en forkortelse af efterlønnen påvirke såvel tilmeldingen til efterløn som udnyttelsesgraden for de, der er tilmeldt, jf. afsnit II.6. Det forudsættes i beregningerne, at tilmeldingen til ordningen falder, men udnyttelsen blandt de tilmeldte stiger på grund af stigningen i egenfinansieringen. Endvidere antages det, at disse to effekter stort set opvejer hinanden. Samlet er der dog en forøget udnyttelse af efterlønsordningen, fordi reduktionen af efterlønsperioden reducerer den forventede pensionsperiode, hvilket fører til, at de tilmeldte delvist vil kompensere for dette ved at anvende ordningen tidligere. Denne effekt reducerer således alt andet lige effekten på beskæftigelsen af reduktionen i efterlønsperioden.

Modregning antages at reducere tilmeldingen med 30 pct.

For det andet betyder både indførelsen af modregning for pensionsformue i alle tre efterlønsår og den forøgede modregningsprocent, at gevinsten ved efterlønsordningen reduceres for de grupper, som har store pensionsordninger. Det fører til en lavere tilmelding blandt disse grupper. Fremadrettet vil omkring 30 pct. af efterlønsmodtagerne udgøres af personer med mellemlang eller lang videregående uddannelse, jf. afsnit II.6. Disse vil ligesom de højst lønnede blandt de faglærte opnå en væsentligt reduceret gevinst ved at anvende efterlønsordningen. På denne baggrund er det antaget, at 30 pct. af den forventede fremtidige tilmelding til ordningen falder bort som følge af ændringen.

Modregning reducerer tilgangen på tredje år

Endelig betyder indførelsen af modregning i alle efterlønsår, at den nuværende tendens til forøget tilgang til ordningen fra efterlønnens tredje år bortfalder. Det er antaget, at tilgangen til efterlønsordningens tredje år svarer til gennemsnittet af tilgangen for de to første år.

Halvering af det forventede antal efterlønsmodtagere

Samlet betyder disse antagelser, at tilbagetrækningsaftalen leder til, at antallet af efterlønsmodtagere på længere sigt reduceres med ca. 40.000 personer. Det svarer til omkring halvdelen af de efterlønsmodtagere, som forventedes med uændrede regler. På kort sigt er virkningen domineret af fremrykningen af reguleringen af pensionsaldrene, som betyder, at den samlede reduktion i antal af folkepensionister og efterlønsmodtagere er på 120.000 personer i 2023, jf. figur II.25. På langt sigt er beskæftigelseseffekten stort set 90 pct. af reduktionen i antallet af efterlønsmodtagere, mens beskæftigelsesvirkningen frem mod 2030 er væsentligt lavere.

Figur II.25 Tilbagetrækningsaftalens virkning på antal af efterlønsmodtagere og folkepensionister



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Forbedret offentlig økonomi

Den øgede beskæftigelse og faldet i antallet af overførselsmodtagere indebærer umiddelbart en forbedring af den offentlige sektors økonomi, både fordi skatte- og afgiftsbetalinger fra de, der kommer i beskæftigelse, er højere end skatte- og afgiftsbetalingerne fra efterlønsmodtagerne, og fordi den direkte udgift til efterløn spares. Ud over disse direkte effekter er der en række afledte, positive effekter på den offentlige sektors økonomi som følge af, at aktiviteten i økonomien stiger, men også effekter, som trækker i den modgående retning.

Tilbagebetaling af efterlønsbidrag forværrer saldoen første år

For det første reduceres de fremtidige indbetalinger af efterlønsbidrag, og allerede indbetalte bidrag skal tilbagebetales til dem, der ønsker at udtræde af ordningen. Det forudsættes i beregningerne, at personer, der har indbetalt efterlønsbidrag, får tilbud om, at beløbet kan hæves skattefrit.

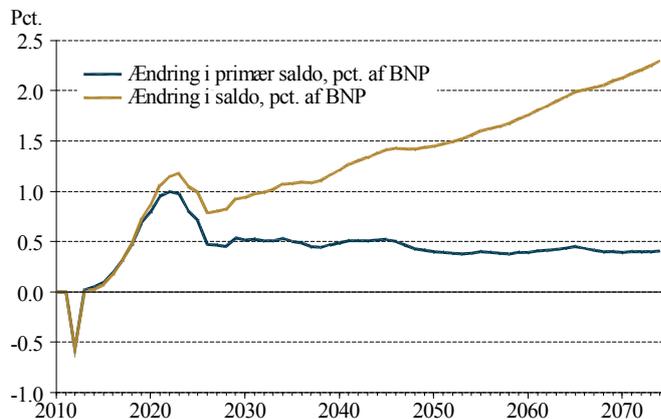
Senere tilbagetrækning reducerer behovet for opsparing

For det andet betyder den senere tilbagetrækning, at de, der kommer i beskæftigelse, opnår en større andel af livet i beskæftigelse. For denne gruppe bliver dækningen af arbejdsmarkedspensionerne derfor højere i pensionistperioden. Det betyder, at behovet for yderligere opsparing reduceres, hvilket via rentefradraget betyder, at der kommer et negativt bidrag til de offentlige finanser.

Samlet forbedring af primær saldo på 0,4 pct. af BNP på langt sigt

Samlet fås en forbedring af den offentlige sektors primære saldo, dvs. saldoen når der bortses fra renter, på ca. 0,4 pct. af BNP på langt sigt, jf. figur II.26.¹¹ På det kortere sigt er saldoeffekten større på grund af samspillet med umiddelbare effekter af fremrykningen af stigningen i folkepensionsalderen.

Figur II.26 Effekt på den primære offentlige saldo



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Tilbagetrækningsaftalen forbedrer holdbarheden med 0,4 pct. af BNP

Den finanspolitiske holdbarhed kan findes som den tilbage-diskonterede værdi af effekterne på den primære saldo. Da udviklingen i denne er tilnærmelsesvist konstant omkring 0,4 pct. af BNP, indebærer dette en holdbarhedsforbedring af samme størrelse. Det svarer til ca. 7 mia. kr. i 2011-niveau.

Makrokonsekvenser af risikoscenario

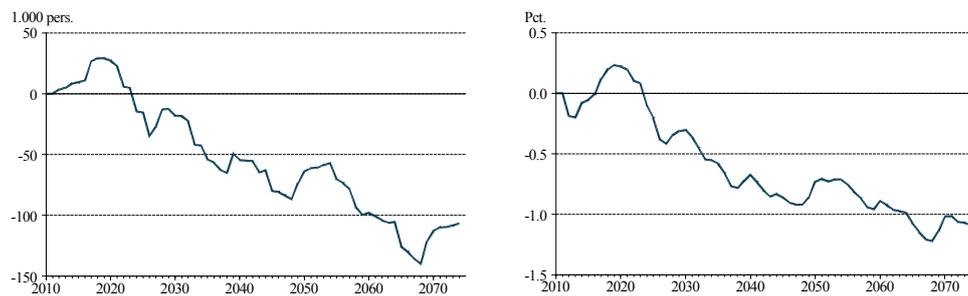
Hvad hvis velfærdsaftalen ikke holder?

Hvis tilbagetrækningsaftalen ikke gennemføres, må man gå ud fra, at den eksisterende velfærdsaftale fortsat er gældende. Hermed er der risiko for, at også fremtidige folketingsflertal i højere grad vil være tilbageholdende med at forøge de laveste pensionsaldrer. Derfor er det relevant at vurdere

11) Det er beregnet som forbedringen i den primære saldo delt med BNP i udgangsforløbet for perioden 2020-75.

det risikoscenario, som opstilledes i afsnit II.3, hvor udgangspunktet er, at velfærdsaftalen ikke overholdes, men at fremtidige generationer i stedet anvender samme andel af livet på arbejdsmarkedet som nuværende generationer. Derved får man en markant lavere fremtidig stigning i pensionsaldrene, end forudsat i velfærdsaftalen. Det giver lavere langsigtet beskæftigelse og lavere primær offentlig saldo. Frem mod 2050 giver det gradvist op mod 80.000 færre i beskæftigelse og en gradvis forværring af den primære offentlige saldo på 1 pct. af BNP, jf. figur II.27a og figur II.27b.

Figur II.27a Effekt på beskæftigelse a) Figur II.27b Effekt på primær offentlig saldo af risikoscenario



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Fremtidige generationers ekstra bidrag til holdbarhed er 1,2 pct. af BNP

Målt på den finanspolitiske holdbarhed betyder risikoscenariets antagelse om konstant andel af livet på arbejdsmarkedet en forværring på 1,2 pct. af BNP (svarende til 20 mia. kr. i 2011-niveau) i forhold til forløbet, hvor velfærdsaftalen bliver opfyldt. Man kan derfor opfatte de 1,2 pct. af BNP som de fremtidige generationers ekstra bidrag til den samlede holdbarhed, ved at de forudsættes at anvende en større andel af deres liv på arbejdsmarkedet end nuværende generationer. Forskellen i holdbarheden mellem risikoscenariet og velfærdsaftalen er således et mål for størrelsen af omfordelingen fra fremtidige generationer til nuværende, hvis pensionsaldrene følger velfærdsaftalen.

II.8 Sammenfatning

Høj vækst i levetiden blandt ældre siden 1995 ...

Den høje vækst i levetiden blandt ældre, som vi har oplevet i Danmark siden 1995, udgør en stor velfærdsgevinst. Men det er nødvendigt at vurdere, om de eksisterende velfærdssystemer, herunder ikke mindst efterløns- og pensionssystemerne, er indrettet, så de er økonomisk robuste over for de ændringer i befolkningens alderssammensætning, som den længere levetid fører med sig.

... medvirker til finansielt pres på det offentlige pensionssystem

De danske offentlige pensioner finansieres primært ved skattebetalinger fra de beskæftigede, såkaldt her-og-nu finansiering. Det indebærer, at det offentlige pensionssystem er en social kontrakt mellem de unge og de gamle generationer på et hvert tidspunkt. De unge generationer finansierer de gamle generationers pensioner, idet de forventer, at fremtidens unge og midaldrende vil gøre det samme. Det er derfor vigtigt, at den sociale kontrakt opfattes som fair. En risiko, for at dette ikke er tilfældet, kan opstå, hvis der udsigt til finansieringsproblemer med de fremtidige pensionsudbetalinger. For at imødegå denne risiko gennemfører de fleste vestlige lande i disse år større eller mindre reformer af deres pensionssystemer, så de i højere grad bliver finansieringsmæssigt robuste over for både den stigende levetid blandt pensionister og over for, at det er de meget store efterkrigsgenerationer, som i disse år trækker sig ud af arbejdsmarkedet.

Velfærdsaftalen fastlægger det langsigtede mål og en mekanisme til at nå det

I Danmark er velfærdsaftalens regulering af pensionsaldrene som følge af levetidsstigninger blandt ældre det helt afgørende element i den lovgivning, som skal sikre finansieringen af det danske offentlige pensionssystem i fremtiden. Set i et internationalt perspektiv er velfærdsaftalen et udtryk for, at Danmark på et relativt tidligt tidspunkt har taget initiativ til at imødegå disse fremtidige udfordringer ved både at fastlægge et langsigtet mål for den forventede pensionsperiode og en mekanisme til at sikre, at målet opfyldes.

Stigning i pensionsaldrene i fremtiden

Velfærdsaftalen består for det første af en aftalt stigning i efterløns- og folkepensionsaldrene på to år, som for efterlønsalderens vedkommende gennemføres gradvist i perioden 2019-22, mens den tilsvarende ændring i folkepensionsalderen gennemføres fem år senere, således at reguleringen indebærer, at der bevares fem års efterløn for alle generationer. Den anden del af velfærdsaftalens reguleringsmekanisme er den helt centrale indeksering af pensionsaldrene til væksten i levetiden for en 60-årig. Mekanismen skal sikre, at fremtidige generationer af pensionister på langt sigt vil få en forventet pensionsperiode på 19½ år, hvilket svarer til forventningen for den generation af pensionister, der gik på pension i 1995.

Tilpasningen til det langsigtede mål er velfærdsaftalen akilleshæl

Velfærdsaftalen har afgørende svagheder i forhold til tilpasningen mod det langsigtede mål. Pensionsaldrene er i en periode frem til nu ikke forøget, selvom levetiden er steget, så den forventede efterløns- og pensionsperiode er 2,7 år længere end i 1995 for den generation, som går på pension i år. Endvidere forøges pensionsalderen heller ikke for de generationer, der trækker sig tilbage frem mod 2018, selvom pensionsperioden på dette tidspunkt forventes at være forøget med mere end tre år i forhold til 1995. Efterfølgende er det intentionen i velfærdsaftalen, at pensionsaldrene justeres opad hurtigere, end de ældres levetid vokser, så den forventede efterløns- og pensionsperiode gradvis forkortes over perioden frem til midt 2040'erne. Nuværende generationer stilles derfor bedre end både fremtidige og fortidige generationer.

Manglende troværdighed: Fremtidige folketingsflertal skal gennemføre stigningerne i pensionsalderen

Derfor indebærer velfærdsaftalen et problem med tidskonstansen i lovgivningen, idet den forudsætter, at fremtidige politikere vil gennemføre mere markante reduktioner i den forventede pensionsperiode end nuværende politikere har gennemført for nuværende generationer. Hertil kommer, at hovedparten af tilpasningen mod den lavere langsigtede pensionsperiode ikke sker gennem konkrete vedtagne reguleringer, selvom det vedrører stigninger i levetiden, der har fundet sted. I stedet sker dette via en forudsat fremtidig indeksering, som skal bekræftes af fremtidige folketingsflertal. Resultatet er, at fremtidige folketingsflertal forudsættes at foretage reguleringer af pensionsalderen for fremtidige pensionister, som gør pensionsperioden kortere end for nuværende pensionister, selvom reguleringerne i høj grad skal kompensere for stigninger i levetiden, som allerede har fundet sted fra 1995 til i dag. Fremtidige politikere skal således ikke alene gennemføre den type ændringer, som nuværende politikere er afstået fra, men det forudsættes tillige, at de gennemfører reguleringer, der kompenserer for de ændringer, som nuværende politikere ikke har gennemført. Alt i alt indebærer velfærdsaftalen, at der stilles andre krav til fremtidige folketingsflertals villighed til at gennemføre stigninger i de offentlige pensionsalder, end nuværende folketingsflertal har leveret. Det bidrager til at skabe et troværdighedsproblem for velfærdsaftalens regler for fremtidige reguleringer og dermed for den langsigtede finansiering af pensionerne.

Reformer af efterlønnen både i 1998 og i 2006 øger kravene til bidrag

Udover velfærdaftalen har Danmark søgt at tilpasse pensionssystemet gennem ændringer i efterlønnen både i forbindelse med efterlønsreformen, som trådte i kraft fra 1999, og som en del af velfærdsaftalen. Ændringerne i efterlønnen vedrører både udbetalings- og indbetalingssiden. På udbetalingsiden er perioden reduceret fra syv til fem år, dog uden at forøge den laveste efterlønsalder, og der er indført modregning for pensionsformue, som giver tilskyndelse til at reducere perioden til tre år for personer med betydende pensionsordninger. På indbetalingssiden er kravet til varigheden af medlemskab forøget, og der er indført bidragsbetaling. Ændringerne på indbetalingssiden betyder, at egenfinansieringen af ordningen er steget, men kan også betyde, at færre bliver kvalificeret til at opfylde kravene, enten fordi

de frivilligt fravælger ordningen, eller fordi de f.eks. af helbredsgrunde ikke har tilstrækkelig arbejdsmarkedstilknøytning til at opfylde de skærpede krav.

Kravene reducerer andelen af efterlønsberettigede i fremtiden

Ved fremskrivningen af det fremtidige antal efterlønsmodtagere er det i denne rapport i langt højere grad end tidligere søgt at vurdere disse ændrings betydning for den fremtidige udnyttelse af efterlønsordningen. Med indførelsen af kravet om 30 års bidrag til ordningen, kan antallet af potentielle efterlønsberettigede ved 60-årsalderen fremskrives med udgangspunkt i de, der fortager indbetaling i de forskellige generationer. Fremskrivningen vurderer herudover frafaldet blandt de tilmeldte som følge af død, (netto)udvandring, invaliditet og frivilligt ophør frem mod efterlønsalderen og når derved frem til en udvikling i antallet af efterlønsberettigede. Andelen af efterlønsberettigede i en årgang udviser en gradvist faldende tendens fra den nuværende andel af 60-årige på ca. 50 pct. til en andel på 45 pct. over de næste tyve år. Herefter forventes andelen stabiliseret.

Reguleringen af pensionsaldrene kan trække udnyttelsen af efterlønnen op

Fremskrivningen af udnyttelsesgraden er mere kompliceret på grund af samspillet mellem en række forskellige regler. For det første trækker den øgede pensionsformue i retning af, at færre vil benytte efterlønnens to første år, men på den anden side trækker pensionsformuens betydning for væksten i den samlede formue i retning af, at flere vil have råd til at trække sig tilbage tidligere. Der regnes derfor med, at denne effekt isoleret bidrager med en nettoforøgelse af udnyttelsen af efterlønnens tre sidste år. Herudover betyder velfærdsaftalens regulering af den forventede pensionsperiode, at udnyttelsesgraden i efterlønsordningen forventes at ændre sig. Da levetiden forsat vokser, mens efterlønsalderen ligger fast, vokser den forventede pensionsperiode gradvist frem mod 2018. I det omfang, den forøgede levetid er forbundet med forbedret helbredstilstand, er der grund til at forvente, at denne udvikling vil reducere udnyttelsesgraderne frem mod 2018. Fra 2019 og frem til midten af århundrede betyder velfærdsaftalens reguleringer af pensionsalderen derimod, at den forventede pensionsperiode gradvist reduceres. Det må forventes, at de fremtidige pensionister i et vist omfang kompenserer for stigningen i pensionsalderen

ved at øge udnyttelsen af efterlønsordningen. Endelig betyder den forøgede selvfinansiering, at det må forventes, at færre tilmelder sig ordningen, men at der blandt de tilmeldte er en stigende andel, der vil benytte ordningen.

Samlet udsigt til fald i antal efterlønnere på kort sigt ...

Samlet er der udsigt til, at såvel andelen af efterlønsberettigede som udnyttelsesgraden blandt de berettigede er faldende i de kommende år, hvilket også har været tilfældet i den seneste historiske periode. Efterlønsmodtagernes andel af befolkningen i alderen 60-64 år falder derfor frem mod 2018. Herefter begynder udnyttelsesgraden at stige, og andelen af efterløns-tilmeldte vil gradvist blive stabiliseret på det nye lavere niveau. Faldet i andelen af efterlønsmodtagere blandt de relevante årgange forventes derfor på langt sigt at blive mere begrænset end i de først kommende år. På langt sigt forventes antallet af helårsmodtagere af efterløn at svinge omkring 80.000 personer, mens antallet frem mod 2018 falder til omkring 105.000 personer fra de nuværende ca. 125.000 helårspersoner.

... og til 80.000 helårsefterlønnere på længere sigt

Hidtidige reformer er utilstrækkelige til at sikre finansieringen i den kommende periode

Den forventede udvikling i antallet af efterlønsmodtagere og pensionister givet velfærdsaftalens reguleringer indebærer, at der frem mod 2050 forsat er et finansieringsproblem knyttet til det samlede pensionssystem, som skyldes den meget forsinkede regulering af pensionsalderne i velfærdsaftalen. Denne udvikling kan give anledning til en vurdering af, om der skal være en forøgelse i både den laveste efterlønsalder og den laveste pensionsalder, således at der forsat skal være fem års efterløn, eller en del af tilpasningen skal ske ved at reducere efterlønsperioden, således at den resulterende stigning i pensionsalderen bliver mindre.

Efterlønsmodtageres helbred svarer nogenlunde til beskæftigedes

I forbindelse med denne afvejning diskuteres ofte, i hvilket omfang efterlønnen er målrettet svage grupper på arbejdsmarkedet, således at en reduktion i efterlønnen rammer personer med et forholdsvist dårligt helbred, som ikke alternativt ville have været på en anden offentlig ydelse. En sammenligning foretaget i kapitlet viser, at hele gruppen af efterlønsmodtagere i gennemsnit har et lidt dårligere helbred end beskæftigede i samme aldersklasse, men et væsentligt bedre helbred end førtidspensionister. Endvidere har hele gruppen af efterlønsmodtagere et helbred, der er på niveau med eller måske endda lidt bedre end hele befolk-

ningen i efterlønsaldrene. En del af efterlønsmodtagerne ville dog alternativt have været på en anden offentlig ydelse (primært førtidspension), hvis de ikke havde haft adgang til efterløn, og da man er interesseret i at måle helbredstilstanden blandt dem, som ville miste adgangen til en offentlig ydelse, vil målingen foretaget på hele gruppen af efterlønsmodtagere undervurdere helbredet for den relevante gruppe af efterlønsmodtagere. Analysen foretaget i kapitlet giver en indikation af, at helbredstilstanden hos den del af efterlønsmodtagerne, som ikke alternativt ville have været på anden offentlig ydelse, er på nogenlunde samme niveau som helbredstilstanden blandt de beskæftigede i samme aldersklasse.

Et generationsmæssigt fair pensionsystem ...

Udover fordelingen af tilpasningen mellem efterlønsmodtagere og pensionister kan det også være et relevant udgangspunkt at vurdere, hvordan pensionsaldrene skulle udvikle sig, hvis pensionssystemet skal være generationsmæssigt fair. I et fair system tilbydes alle fremtidige generationer samme forventede pensionsperiode som nuværende generationer, og det sikres samtidig, at denne udvikling i pensionsaldrene kan finansieres, dvs. at finanspolitikken er holdbar givet udviklingen i pensionsaldrene.

... giver 20½ år forventet pension til alle generationer og fire års højere pensionsalder i 2012

En forventet pensionsperiode på 20½ år (vurderet efter årgangsmetoden) for alle fremtidige generationer af pensionister er forenelig med en holdbar finanspolitik. En sådan forventet pensionsperiode indebærer, at den aktuelle efterløns- og pensionsalder skal forøges med fire år og frem mod 2018 med yderligere et halvt år. På langt sigt er forskellen mellem den generationsmæssigt fair pensionsalder og den, der følger af velfærdsaftalen, reduceret til 1½ år. Det betyder for det første, at velfærdsaftalen ikke er tilstrækkelig til at sikre den finanspolitiske holdbarhed, og for det andet, at velfærdsaftalen indebærer, at de generationer, som er pensionister på nuværende tidspunkt og bliver det i de kommende år, har en markant længere forventet pensionsperiode end den, der er forenelig med en fair generationsfordeling.

Tilbagetrækningsaftalen ændrer pensionsystemet

Tilbagetrækningsaftalen, som er indgået mellem regeringspartierne, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre, indebærer tre typer af ændringer i pensionsystemet. For det

første er der en ændret vægtning mellem efterløn og folkepension, idet efterlønsperioden reduceres til tre år, mens folkepensionsalderen efter 2027 fastholdes på samme niveau som i velfærdsaftalen. For det andet er der en generel forøgelse af den laveste offentlige tilbagetrækningsalder, og for det tredje fremrykkes stigningerne i pensionsaldrene.

Tilbagetrækningsaftalen tæt på generationsmæssigt fair ...

Tilbagetrækningsaftalen kommer med disse ændringer betydeligt tættere på en generationsmæssigt fair pensionsfordeling end velfærdsaftalen. Samtidig er den også tættere på at sikre finansieringen af pensionerne, idet den finanspolitiske holdbarhed forbedres. Der er dog stadig en vis tendens til, at nuværende generationer af pensionister stilles bedre end fremtidige. For generationerne, der går på efterløn fra 2014 og frem mod 2038, vil den forventede, maksimale periode med offentligt støttet tilbagetrækning således gradvist aftage, hvorefter den forventes at stabilisere sig omkring 20½ år.

... og mere troværdig end velfærdsaftalen

Tilbagetrækningsaftalen lægger således op til i løbet af relativt kort tid og gennem konkrete justeringer af pensionsaldrene at bevæge den forventede efterløns- og pensionsperiode for nuværende generationer tæt på det niveau, som fremtidige folketingsflertal ifølge aftalen forventes at gennemføre for fremtidige generationer. Hermed lægger tilbagetrækningsaftalen op til en mere tidskonsistent pensionspolitik. Det betyder, at det troværdighedsproblem, som velfærdsaftalen lider under, bliver væsentligt reduceret.

Aftalen forbedrer holdbarheden og bidrager til pensionssystemets levedygtighed

Samtidig forbedrer de ændringer, som følger af tilbagetrækningsaftalen, den offentlige økonomi. Antallet af efterlønsmodtagere reduceres med omkring 40.000 personer på langt sigt, hvilket svarer til omkring halvdelen af det forventede antal efterlønsmodtagere med de nuværende regler. Den langsigtede finanspolitiske holdbarhed forbedres med 0,4 pct. af BNP, mens virkningen på kortere sigt er mere udtalt pga. fremrykningen af stigningen i pensionsaldrene. I 2020 forbedres den primæres offentlige saldo således med omkring 0,8 pct. af BNP, og virkningen topper i 2023 med en effekt på omkring 1,0 pct. af BNP. I 2040 er effekten reduceret til 0,5 pct. af BNP. Samlet bidrager tilbagetrækningsaftalen også i denne henseende til at sikre det samlede pensionssystemets levedygtighed.

Litteratur

AK-Samvirke (2011): Prognose for udvikling i brugen af efterløn. Notat, AK-Samvirke, København.

Andersen, J.G. og P.H. Jensen (2011): *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – årsager og effekter*. Frydenlund Academic, København (kommer).

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010): Større dødelighed blandt efterlønsmodtagere. Analysenotat, København.

De Økonomiske Råd (2010): *Dansk Økonomi, forår 2010*. København.

Det Økonomiske Råd (2005): *Dansk Økonomi, forår 2005*. København.

Forsikring og Pension (2009): Har efterlønsmodtagere et dårligt helbred? Analyserapport 2009:2, Forsikring og Pension, Hellerup.

Høgelund, J. og L.B. Thomsen (2011): Efterløn og nedslidning. Arbejdsnotat, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Kjøller, M., H. Brønnum-Hansen, U. Hesse, R. Jacobsen og K.G. Nielsen (2005): Helbredsstatus blandt erhvervsaktive, efterlønsmodtagere og førtidspensionister. Arbejdsnotat fra Staten Institut for Folkesundhed, København.

OECD (2011): *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Paris.

Sundhedsstyrelsen (2011): *Den nationale sundhedsprofil 2010 – Hvordan har du det?* Sundhedsstyrelsen, København.

KAPITEL III

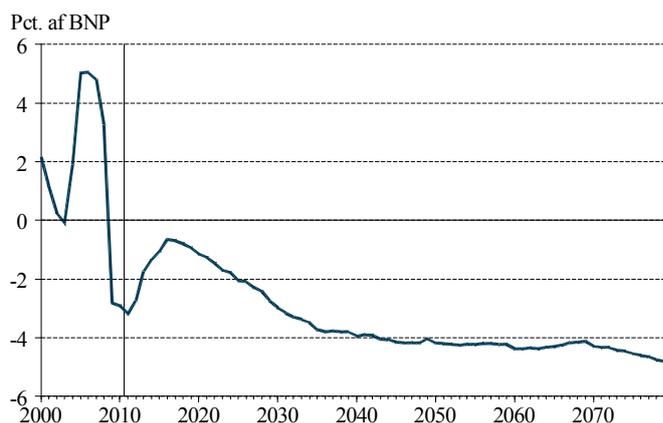
FINANSPOLITIKKENS HOLDBARHED OG TROVÆRDIGHED

III.1 Indledning

Udsigt til store offentlige underskud i fravær af tiltag

Den aktuelle økonomisk-politiske debat handler i høj grad om udfordringerne for de offentlige finanser – for i fravær af tiltag er der udsigt til store underskud på den offentlige saldo, så langt øjet rækker, jf. figur III.1. Regeringen fremlagde i april et udspil til en kommende 2020-plan, hvor det centrale mål er balance på de offentlige finanser i 2020. I maj 2011 er der indgået forlig i Folketinget, bl.a. om en tilbagetrækningsreform, som giver et væsentligt bidrag til at forbedre de offentlige finanser. I dette kapitel ses nærmere på de finanspolitiske udfordringer.

Figur III.1 Offentlig saldo



Anm.: Den lodrette streg markerer overgang til fremskrivningsperiode. Den nyligt aftalte tilbagetrækningsreform – og andre elementer i en kommende 2020-plan – er ikke indarbejdet i fremskrivningen.

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

Kapitlet er færdigredigeret den 18. maj 2011.

Finanspolitikken er uholdbar

I kapitlet præsenteres en fremskrivning af de fremtidige finanspolitiske udfordringer. Allerede vedtagne finanspolitik er lagt til grund for fremskrivningen, herunder genopretningsaftalen. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden angivne midler er ikke medregnet, og aftalerne indgået i maj 2011 om bl.a. tilbagetrækning er heller ikke medtaget. Fremskrivningen viser, at finanspolitikken ikke er holdbar. Holdbarhedsproblemet er beregnet til 0,5 pct. af BNP, svarende til at den offentlige saldo hvert år i al fremtid skal forbedres med et beløb på ca. 9 mia. kr. i dagens prisniveau.

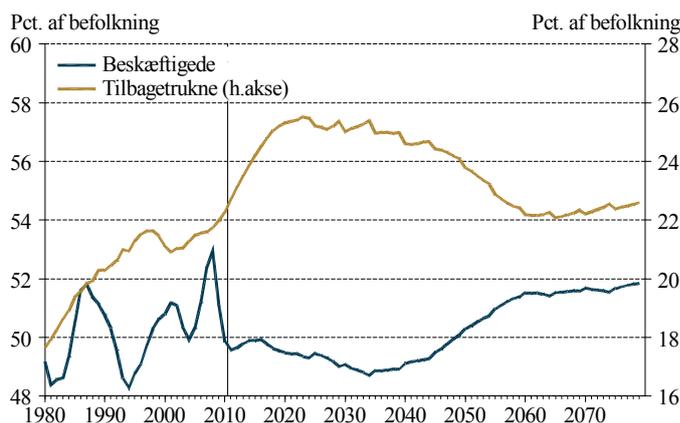
Underskud på godt 1 pct. af BNP i 2020 i fravær af tiltag

Det offentlige underskud i 2020 skønnes at være godt 1 pct. af BNP i fravær af tiltag, hvilket er på linje med regeringens skøn på 24 mia. kr. En forbedring af de offentlige finanser, som er stor nok til præcis at sikre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, er dermed ikke tilstrækkelig til at skabe balance på de offentlige finanser i 2020. Dette illustrerer, at regeringens krav om en forbedring på 24 mia. kr. (ud over de 23 mia., der er aftalt med genopretningsaftalen) for at skabe balance i 2020 er et skrapere krav end holdbarhed.

Demografi bag udviklingen på de offentlige finanser

Udfordringerne for dansk økonomi kan illustreres ved at se på den andel af befolkningen, der er i beskæftigelse hhv. varigt tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet på efterløn, førtids- eller folkepension, jf. figur III.2. Omkring halvdelen af befolkningen har været i beskæftigelse fra 1980 til i dag, dog med betydelige udsving som følge af konjunkturerne. Efter 2015 ventes beskæftigelsesandelen at falde frem til midten af 2030'erne. Dette sker til trods for, at det er antaget, at tilbagetrækningsaldrene øges som planlagt i velfærdsaftalen. Faldet i antallet af beskæftigede som andel af befolkningen skyldes, at både andelen og antallet af ældre øges markant i denne periode. Andelen af tilbagetrukne stiger således meget kraftigt frem til ca. 2025, hvorefter den antagne kraftige indeksering af tilbagetrækningsaldrene giver anledning til et gradvist fald i andelen af befolkningen, der er pensionister eller på efterløn. I perioden ca. 2025-40 svarer faldet i beskæftigelsesandelen omtrent til faldet i andelen af pensionister mv., men på lang sigt trækker både faldet i andelen af pensionister mv. og stigningen i beskæftigelsesandelen i retning af en underliggende forbedring af de offentlige finanser.

Figur III.2 Beskæftigede og tilbagetrukne



Anm.: I figuren er tilbagetrukne fra arbejdsmarkedet personer på førtidspension, efterløn, overgangsydelse eller folkepension.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM's befolknings- og arbejdsstyrkefremskrivning samt egne beregninger.

Faldende nordsøindtægter og skattestop

Ud over den demografiske udvikling er der særligt to andre forhold, der trækker i retning af at forværre den offentlige saldo de kommende år. Den ene er udhulingen af provenuet fra en række punktafgifter og ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppets nominalprincip, og den anden er, at indtægterne fra beskatningen af nordsøressourcerne gradvist aftager i takt med udtømmningen af olie- og naturgasressourcerne i Nordsøen. Provenuet fra nordsøbeskatningen udgjorde over 2 pct. af BNP i rekordåret 2008 og forsvinder helt i løbet af de kommende 50 år.

Antagelser kan vise sig at være for optimistiske ...

Fremskrivningen bygger på en lang række antagelser, der i sagens natur er usikre. En række af antagelserne må opfattes som relativt optimistiske. Fremskrivningen bygger blandt andet på, at den historiske tendens til faldende arbejdstid ophører. Det antages også, at den historiske tendens til, at de offentlige udgifter vokser hurtigere end svarende til uændret servicestandard pr. bruger, ophører. Desuden ses i fremskrivningen bort fra, at der vil ske en udhuling af provenuet fra energiafgifterne, hvis den historiske tendens til fald i energiintensiteten fortsætter.

... hvilket vil betyde, at udfordringerne reelt er større end ½ pct. af BNP

Selvom der også er antagelser, der trækker den anden vej, må antagelserne bag fremskrivningen samlet set vurderes at være optimistiske. Hvis der indlægges andre, og måske mere realistiske, forudsætninger, vil den finanspolitiske udfordring være væsentligt større end den nævnte manglende holdbarhed på ½ pct. af BNP.

Planlagte reformer forbedrer holdbarheden ...

Velfærdsaftalen fra 2006 indebærer, at det forventede antal år på efterløn og folkepension på sigt vil være konstant på et niveau, der er mærkbart lavere end i dag, jf. også kapitel II. Dermed vil fremtidens generationer blive dårligere stillet end de personer, der trækker sig tilbage nu og i de kommende 10-20 år. Tilbagetrækningsforliget, der blev indgået i maj 2011, indebærer – udover en reduktion i efterlønsperioden fra fem til tre år – en fremrykning af den stigning i folkepensionsalderen, der er aftalt i forbindelse med velfærdsaftalen. De aftalte ændringer i tilbagetrækningsalderne bidrager til at gøre finanspolitikken mere holdbar. Gennemføres ændringerne, vil det også bidrage til at mindske de troværdighedsproblemer, der lå i velfærdsforligets planlagte, men langsomme og ikke endeligt vedtagne stigninger i tilbagetrækningsalderen.

... og øger troværdigheden

Stor gældsopbygning kan være problematisk

Usikkerheden om forudsætningerne bag fremskrivningen, herunder usikkerheden om hvorvidt fremtidens politikere er villige til at gennemføre de planlagte ændringer i tilbagetrækningsalderen, betyder, at det ikke nødvendigvis er nok at sigte efter en finanspolitik, der “på papiret” er holdbar. Dette skal også ses i lyset af, at en given udvikling på den offentlige saldo teknisk set godt kan være holdbar, men samtidig føre til betydelig gældsopbygning. Holdbarhed indebærer blot, at gælden på lang sigt skal udgøre en konstant andel af BNP, men kravet om holdbarhed siger ikke noget om, hvilket niveau gælden når. Det er vanskeligt at sige præcis, hvornår en gæld bliver “for stor” (eller hvor stort det løbende underskud må være i en given periode), men det er sandsynligt, at der opstår troværdighedsproblemer, hvis der er udsigt til, at gælden stiger “for meget”. Sådanne troværdighedsproblemer kan slå ud i stigende renter på statsgælden, og en bekymring om dette kan begrunde, at det vælges at planlægge efter en strammere udvikling end den, som holdbarhed tilsiger.

Indhold af kapitlet Kapitlet indledes i afsnit III.2 med en præsentation af en langsigtet fremskrivning for dansk økonomi med fokus på udviklingen i de offentlige finanser. I afsnit III.3 diskuteres en række problemstillinger i relation til holdbarhed og troværdighed. I afsnittet illustreres blandt andet konsekvensen af – ud over kravet om holdbarhed – at stille et krav om, at gælden på lang sigt ikke må stige for meget. I afsnittet diskuteres også andre muligheder for at forbedre saldoprofilen i forhold til et forløb, der kun lever op til kravet om holdbarhed. I afsnit III.4 præsenteres en række modelberegninger, der illustrerer effekten af at gennemføre tiltag, som forbedrer udviklingen på de offentlige finanser gennem besparelser på de offentlige udgifter, højere skatter eller reformer. Endelig indeholder afsnit III.5 en opsamling og anbefalinger.

III.2 Udviklingen på de offentlige finanser

Fremskrivning med fokus på de offentlige finanser

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af den realøkonomiske udvikling og udviklingen på de offentlige finanser. De centrale forudsætninger bag fremskrivningen er nævnt i boks III.1. I afsnittet beskrives først de realøkonomiske forudsætninger bag fremskrivningen, hvorefter der ses nærmere på udviklingen på de offentlige finanser. Udviklingen frem til 2020 er beskrevet mest detaljeret, mens der videre frem er mest fokus på den samlede saldo-udvikling. Til sidst i afsnittet redegøres først kort for de væsentligste ændringer i forhold til seneste fremskrivning til 2020 i *Dansk Økonomi, efterår 2010* og seneste holdbarhedsberegning i *Dansk Økonomi, forår 2010*. Endelig sammenlignes nærværende fremskrivning med den fremskrivning, som ligger til grund for regeringens udspil til en 2020-plan, jf. Finansministeriet (2011).

Boks III.1 Forudsætninger bag fremskrivningen

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen på de offentlige finanser frem til 2020 er udarbejdet med De Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC og er en forlængelse af konjunkturvurderingen i kapitel I. Den generelle ligevægtsmodel DREAM er anvendt til at beregne udviklingen derefter samt holdbarheden af de offentlige finanser. Beregning af holdbarhed er beskrevet i boks III.2. Frem til 2020 er det sikret, at der er samme saldoforløb i de to fremskrivninger med SMEC og DREAM, og desuden er der tilstræbt samme udvikling i bl.a. BNP, ledighed, forbrugs- og investeringskvote.

Centrale forudsætninger:

- Fremskrivning af arbejdsstyrke og antallet af personer på indkomstoversførsler bygger på DREAM's befolkningsfremskrivning fra 2010, jf. Hansen og Stephensen (2010). Det er forudsat, at velfærdsforligets aftalte stigninger i efterløns- og folkepensionsalder fra 2019 samt efterfølgende indeksering gennemføres, jf. også tabel II.2 i kapitel II. Udviklingen i den strukturelle arbejdsstyrke er grundlæggende beregnet under antagelse af konstante erhvervsfrekvenser fordelt på alder, køn, herkomst og uddannelse. Effekten af højere uddannelsesniveau antages dog ikke at slå fuldt igennem på arbejdsmarkedstilknytningen, men kun med $\frac{1}{3}$. Antallet af førtidspensionister er beregnet under antagelse af konstante tilgangsfrekvenser. Efterlønsfremskrivningen er beskrevet i kapitel II
- Den strukturelle ledighed er forudsat at være $3\frac{1}{2}$ pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til ca. 100.000 personer
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i de private byerhverv forudsættes at være $1\frac{1}{2}$ pct. om året
- Væksten i det reale offentlige forbrug er omtrent nul i 2011-13 og følger fra 2014 det demografiske træk, hvor der tages højde for forventet sund aldring i form af år-til-død korrektion
- Allerede vedtagen finanspolitik er indregnet, herunder skattereformen (Forårspakke 2.0) og genopretningsaftalen. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden angivne midler er ikke medregnet, f.eks. regeringens uddannelses- og klimamålsætning. Aftalerne indgået i maj 2011 om tilbagetrækning og øvrige elementer til den kommende 2020-plan er heller ikke medtaget
- Skattestoppets nominalprincip videreføres til år 2100
- I beregningen af finanspolitisk holdbarhed anvendes en vækstkorrigeret realrente på $1\frac{1}{2}$ pct.

**Strukturel vækst
på ca. 1¼ pct. årligt**

Den underliggende vækst i økonomien skønnes at være omkring 1¼ pct. om året frem til 2020, jf. tabel III.1. Produktionen er grundlæggende bestemt af produktivitetsudviklingen og den arbejdsstyrke, der er til rådighed. Fremskrivningen af den strukturelle arbejdsstyrke ud fra befolkningsudviklingen og en forudsætning om konstante erhvervsfrekvenser peger på en omtrent uændret strukturel beskæftigelse. Samtidig ventes et fald i den gennemsnitlige arbejdstid, hvilket hænger sammen med, at der kommer en større andel af ældre i arbejdsstyrken. Det er antaget, at timeproduktiviteten i de private byerhverv, som står for omkring ⅔ af den samlede produktion, stiger 1½ pct. om året. Væksten i resten af økonomien holdes bl.a. nede af faldende olie- og naturgasproduktion i Nordsøen samt af den nationalregnskabsmæssige antagelse om, at der ikke er produktivitetsvækst i den offentlige produktion.

Tabel III.1 Realøkonomisk udvikling

	2005	2010	2015	2020
		----- Pct. p.a. ^{a)} -----		
Strukturelt BNP		1,2	1,1	1,3
BNP		0,1	1,8	1,4
BVT i private byerhverv		0,5	2,8	1,7
Timeproduktivitet i private byerhverv		0,7	2,0	1,5
		----- 1.000 pers. -----		
Strukturel arbejdsstyrke	2.884	2.919	2.916	2.921
Arbejdsstyrke	2.868	2.878	2.906	2.921
Beskæftigelse	2.727	2.764	2.804	2.819

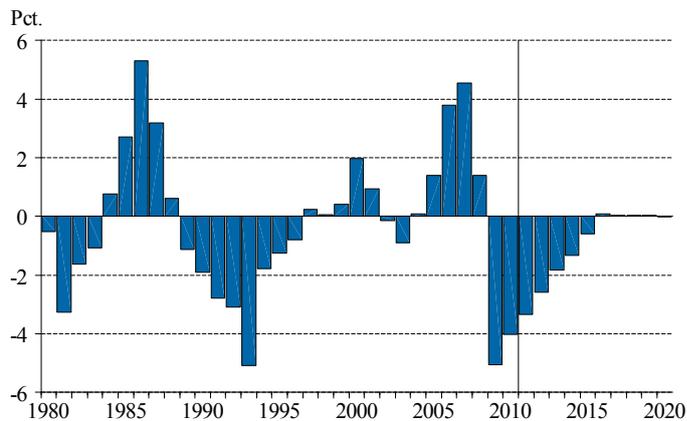
a) Gennemsnitlig årlig vækst i perioden 2005-10, 2010-15 hhv. 2015-20.

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

Konjunktur-normalisering giver lidt højere vækst til 2015

Produktionen i 2010 skønnes at ligge omkring 4 pct. under produktionsniveauet i en normal konjunktursituation, jf. figur III.3. Derfor ventes BNP at stige noget mere end den underliggende vækstrate de kommende år. Konjunktursituationen forventes normaliseret omkring 2015, og derefter vokser BNP med den underliggende vækstrate. Som beskrevet i kapitel I er der udsigt til en forholdsvis langsom konjunkturnormalisering. Dette skal ses i lyset af betydelige finanspolitiske opstramninger i både Danmark og udlandet. Desuden ventes inflationspresset at give anledning til en hurtigere normalisering af pengepolitikken, end konjunktursituationen umiddelbart tilsiger.

Figur III.3 Output gap



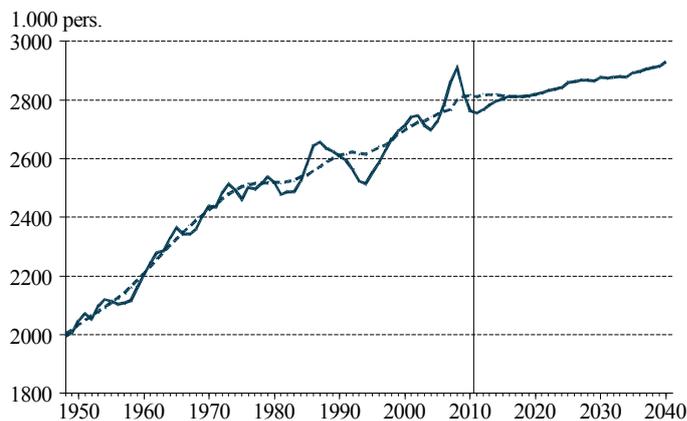
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Historisk stort fald i beskæftigelsen genoprettes kun delvist

Historisk har der været en stigende tendens i beskæftigelsen fra omkring 2 mio. beskæftigede i slutningen af 1940'erne. Dette skyldes både befolkningsvækst og kvindernes indtog på arbejdsmarkedet. Fra midten af 1990'erne er beskæftigelsen steget næsten uafbrudt frem til 2008, hvor der var 2,9 mio. beskæftigede ud af en befolkning på 5,5 mio. personer. Før den nuværende krise var den største og længste tilbagegang i beskæftigelsen fra 1987 til 1994, hvor beskæftigelsen blev reduceret med næsten 150.000 personer. I det nuværende tilbageslag blev beskæftigelsen ligeledes reduceret med ca. 150.000 personer, men det skete i løbet af bare to år

fra 2008 til 2010. Fra midten af 1990'erne kom der efter tilbageslaget en betydelig stigning i beskæftigelsen på næsten 400.000 personer gennem de efterfølgende ca. 15 år. Det skønnes, at beskæftigelsen aktuelt er omkring 50.000 personer lavere end det strukturelle niveau, og dette beskæftigelses gap ventes lukket i løbet af de kommende omkring fem år. Ud over denne konjunkturalisering er der denne gang desværre ikke udsigt til en yderligere stigning i beskæftigelsen. Dette skyldes, at den underliggende udvikling i arbejdsstyrken – og dermed i beskæftigelsen – er omtrent flad i en årrække, da den demografiske udvikling indebærer, at flere ældre forlader arbejdsmarkedet i disse år. Først når velfærdsforligets forhøjelser af tilbagetrækningsalderen slår igennem, er der udsigt til egentlig stigende beskæftigelse. Fra 2018 til 2040 vil beskæftigelsen ifølge fremskrivningen stige med ca. 120.000 personer, og først omkring 2040 når beskæftigelsen tilbage på rekordniveauet i 2008, jf. figur III.4.

Figur III.4 Beskæftigelsen



Anm.: Den stiplede kurve viser den beregnede strukturelle beskæftigelse. Efter ca. 2015 forudsættes beskæftigelsen at være på det strukturelle niveau.

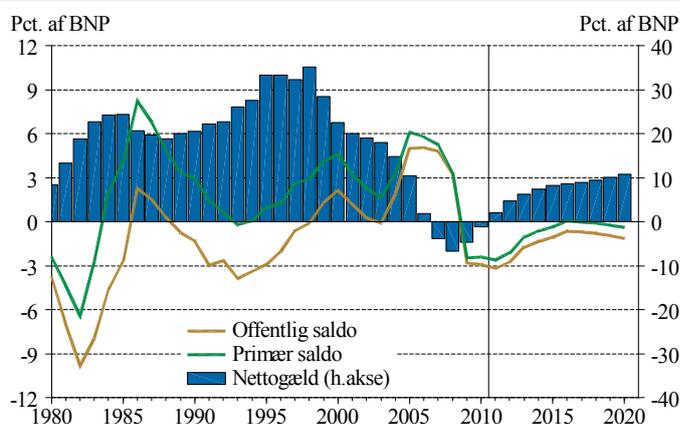
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM's arbejdsstyrkefremskrivning samt egne beregninger.

Forbedring af offentlig saldo de førstkomende år

Underskuddet på de offentlige finanser er på omkring 3 pct. af BNP i disse år, jf. figur III.5. En betydelig del af dette underskud skyldes krisen, hvor det kraftige fald i produktion og beskæftigelse reducerede de offentlige indtægter fra skatter og afgifter samt øgede udgifterne til aktivering, dagpenge og kontanthjælp. Samtidig er der ført en ekspansiv finanspolitik for at modvirke konsekvenserne af krisen. Underskuddet vil derfor mindskes i takt med normaliseringen af konjunktursituationen de kommende år og som følge af opstramningerne af finanspolitikken med genopretningsaftalen fra foråret 2010. Forbedringen skønnes at indebære en reduktion i underskuddet på den offentlige saldo til ca. ¾ pct. af BNP i løbet af de kommende ca. fem år. Forbedringen af de offentlige finanser er desværre kortvarig, og fremskrivningen indebærer et underskud på den offentlige saldo på godt 1 pct. af BNP i 2020, jf. tabel III.2.

Underskud på godt 1 pct. i 2020

Figur III.5 Offentlig saldo og nettogæld



Anm.: Forskellen mellem primær og faktisk saldo er de offentlige nettorenteindtægter. Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo.

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

Tabel III.2 Offentlige finanser

	1980	1990	2000	2010	2020
	----- Pct. af BNP -----				
Indtægter	47,6	51,5	53,4	52,4	51,3
Indkomstskat	22,0	24,4	24,2	23,1	22,8
Afgifter	17,4	16,5	16,9	16,7	17,4
Selskabsskat	1,4	1,8	3,5	3,3	3,7
Pensionsafkastskat	0,0	1,5	1,0	2,4	1,1
Øvrige indtægter	6,8	7,3	7,7	6,8	6,3
Udgifter	50,0	48,5	48,8	54,8	51,7
Offentligt forbrug	27,1	25,1	25,1	29,4	27,6
Offentlige investeringer	3,1	1,7	1,7	2,2	1,9
Indkomstoverførsler	15,6	17,1	16,4	17,3	16,9
Øvrige udgifter	4,2	4,6	5,5	5,9	5,4
Primær saldo	-2,3	3,0	4,6	-2,4	-0,4
Nettorenteindtægter	-1,3	-4,3	-2,4	-0,5	-0,7
Offentlig saldo	-3,7	-1,3	2,2	-2,9	-1,1
ØMU-gæld	44,6	63,1	52,4	43,6	42,1
	----- 1.000 pers. -----				
Folkepensionister	681	704	688	873	1.101
Efterlønsmodtagere	54	97	156	124	87
Førtidspensionister	168	241	259	238	253
Ledige	184	263	136	114	102

Anm.: Indkomstskat er sluskatter vedr. personlig og skattepligtig indkomst og andre personlige indkomstskatter (skat på udbetalt kapitalpension mv.) samt arbejdsmarkedsbidrag. Afgifter er ekskl. told og subsidier. Selskabsskat er inkl. al beskatning af nordsøressourcerne. Øvrige indtægter er bl.a. ejendomsværdiskat, a-kasse- og efterlønsbidrag og offentlige afskrivninger. De fleste indkomstoverførsler blev bruttoficeret i 1994, hvilket både øgede udgiften til indkomstoverførsler og indkomstskatterne. Øvrige udgifter er bl.a. subsidier og EU-bidrag. Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM's befolknings- og arbejdsstyrkefremskrivning samt egne beregninger.

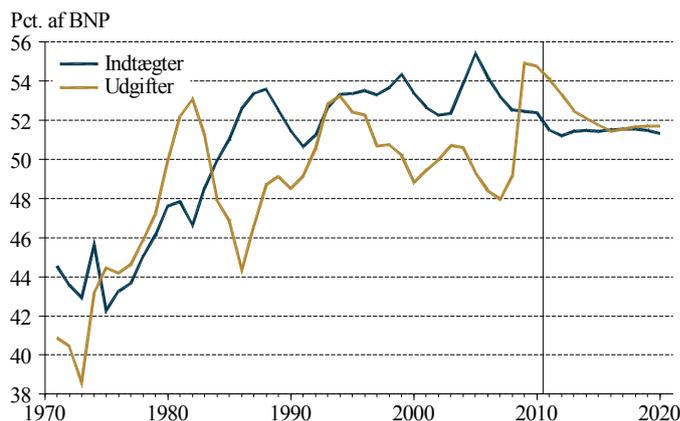
Nettorenteudgift på ca. ¾ pct. af BNP

De fortsatte underskud betyder, at den offentlige nettogæld øges. I 2007-10 var der en beskedent offentlig nettoformue, mens der i 2020 ventes at være en offentlig nettogæld på over 10 pct. af BNP. Den offentlige bruttogæld (ØMUGælden) udgør aktuelt omkring 45 pct. af BNP. I de seneste ti år forud for krisen lå bruttogælden ca. 30 pct. af BNP over nettogælden. I 2008-09 blev bruttogælden øget med knap 150 mia. kr., mens nettogælden var omtrent uændret. Dette hænger bl.a. sammen med finansieringen af de statslige bankpakker. Frem mod 2020 indebærer fremskrivningen en gradvis tilbagevenden til, at bruttogælden ligger omkring 30 pct. af BNP over nettogælden. Dermed er bruttogælden som andel af BNP omtrent uændret fra 2010 til 2020 trods stigningen i nettogælden. Selv i årene med positiv offentlig nettoformue var der negative nettorenteindtægter, da der ikke nødvendigvis er samme forrentning af aktiverne og passiverne. Denne forskel i forrentning indebærer, at der historisk har været en merrente set i forhold til statsobligationsrenten i den implicite nettoforrentning af nettoformuen. I fremskrivningen forudsættes nettoforrentningen at svare til den 10-årige statsobligationsrente, som antages at stige fra 2,9 pct. i 2010 til 4¾ pct. i løbet af de kommende år, plus et tillæg på 2½ pct.point i tråd med den historiske merrente. Gældsudviklingen indebærer en offentlig nettorenteudgift på ca. ¾ pct. af BNP i 2020.

Primært underskud på knap ½ pct. i 2020

Den primære offentlige saldo ventes at komme omtrent i balance omkring 2016, hvorefter den igen forværres til et underskud på knap ½ pct. af BNP i 2020. Forbedringen i de førstkommande år kommer især fra en reduktion af udgifterne, mens den efterfølgende beskedne forværring både skyldes en lille stigning i udgifterne og et lille fald i indtægterne. De offentlige indtægter skønnes at være omtrent konstante i årene 2014-20, hvor de udgør i størrelsesordenen 51½ pct. af BNP. Set i et historisk perspektiv er der tale om et relativt lavt indtægtsniveau, og ikke siden starten af 1990'erne har indtægterne udgjort en mindre andel af BNP. Udgiftsniveauet ventes kraftigt reduceret fra det historisk høje niveau på 55 pct. af BNP i 2009 til at udgøre ca. 51½ pct. af BNP omkring 2016, jf. figur III.6.

Figur III.6 Offentlige indtægter og udgifter



Anm.: Indtægter og udgifter er ekskl. rentebetalinger. Den primære saldo er indtægterne minus udgifterne.

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

Indkomstskat er vigtigste indtægtskilde

Den væsentligste indtægtskilde for den offentlige sektor er indkomstbeskatningen, som udgør næsten halvdelen af de offentlige indtægter. Fra midten af 1990'erne er indkomstskatteprovenuet blevet gradvist reduceret, bl.a. som følge af en række skattereformer. De kommende år sker der en vis skattestramning i form af finansieringen af skattereformen (Forårspakke 2.0) samt elementer i genopretningsaftalen. Udviklingen i indkomstskattegrundlaget (og dermed provenuet) hænger desuden tæt sammen med forudsætningen om, at lønkvoten antages at blive normaliseret fra det meget høje niveau i 2009, hvilket sænker skattegrundlaget. Provenuet fra indkomstskat skønnes på denne baggrund at være ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP lavere i 2020 end i 2010.

Afgiftsprovenuet øges pga. konjunktur-normalisering og skattereform

Provenuet fra afgifter skønnes at udgøre knap $17\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2020, hvilket er en stigning på ca. $\frac{3}{4}$ pct.point fra 2010. Stigningen kommer først og fremmest fra konjunktur-normaliseringen af det private forbrug. Desuden er et betydeligt finansieringselement i skattereformen øgede afgifter på energi, biler og usunde varer. Der er langt fra en en-til-en sammenhæng mellem udviklingen i det private forbrug og det samlede afgiftsprovenu. For det første varierer afgiftsbelastningen betragteligt mellem de forskellige grupper af

varer. Eksempelvis er bilkøb og energiforbrug hårdt beskattet, mens serviceydelser er langt mindre afgiftsbelagt. For det andet er også bl.a. boliginvesteringer, offentligt forbrug og offentlige investeringer afgiftsbelagt. Frem mod 2020 ventes energiforbrug at udgøre en faldende andel af BNP, jf. *Økonomi og miljø 2010*, mens serviceydelser forventes at fortsætte med at udgøre en stigende andel af det private forbrug. Disse tendenser mindsker alt andet lige provenuet fra afgifter som andel af BNP.

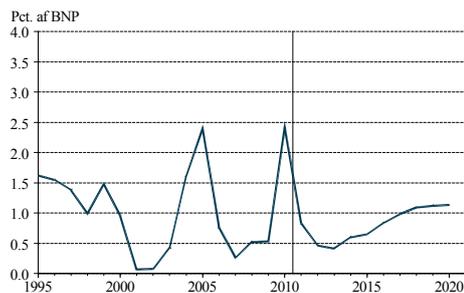
Store udsving i PAL-skatten

Provenuet fra pensionsafkastbeskatningen (PAL-skatten) er stærkt varierende fra år til år, da det afhænger af udviklingen i renter og aktiekurser mv., muligheden for at fremføre underskud samt pensionskassernes konkrete placeringer. I 2010 var provenuet historisk højt og udgjorde ca. 2½ pct. af BNP. Den antagne stigning i renten i de kommende år indebærer, at der i en periode antages at være et lavere afkast end normalt. I fremskrivningen forudsættes pensionsafkastet derefter gradvist at stige til et antaget normalafkast af pensionsformuen på knap 5½ pct. inkl. kursgevinster. Den demografiske udvikling trækker i retning af, at udbetalingerne stiger hurtigere end indbetalingerne de kommende mange år, hvilket dæmper stigningen i pensionsformuen. På denne baggrund skønnes provenuet fra PAL-skatten at udgøre godt 1 pct. af BNP i 2020, jf. figur III.7a.

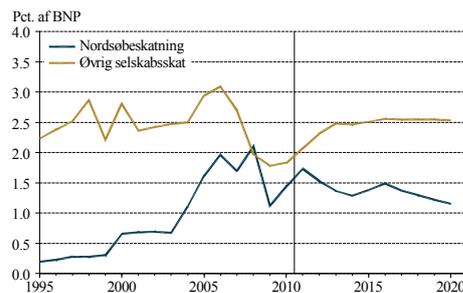
Indtægterne reduceres pga. faldende nordsøproduktion

Der er ligeledes store udsving i provenuet fra selskabskatten. Godt ⅓ af provenuet hidrører fra produktionen af olie og naturgas i Nordsøen. Den aktuelt høje oliepris giver anledning til et højt provenu, mens den underliggende tendens er et faldende provenu i takt med lavere produktion af olie og naturgas. Dette vil især blive tydeligt efter 2020. Den samlede nordsøbeskatning indbragte i alt et provenu på omkring 1½ pct. af BNP i 2010, og provenuet ventes at udgøre ca. 1¾ pct. af BNP i år. Derefter skønnes provenuet at blive reduceret til ca. 1¼ pct. af BNP i 2020. Selskabskatten fra øvrige virksomheder skønnes at udgøre omkring 2½ pct. af BNP, når konjunktursituationen er normaliseret, jf. figur III.7b.

Figur III.7a PAL-skat



Figur III.7b Selskabsskat



Anm.: Nordsøbeskatningen omfatter kulbrinteafgift, selskabsskat fra kulbrinteskattepligtige selskaber, rørledningsafgift (til og med 2012) og overskudsdeling (jordrente). "Øvrig selskabsskat" er selskabsskatteprovenuet fra ikke-kulbrinteskattepligtige selskaber.

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

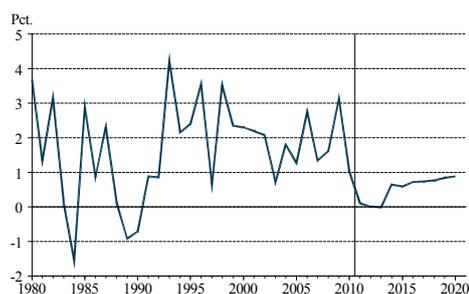
Faldende indtægt fra ejendomsværdiskat mv.

De øvrige offentlige indtægter ventes under ét at blive reduceret med ca. $\frac{1}{2}$ pct. af BNP fra 2010 til 2020. Det skyldes bl.a., at provenuet fra ejendomsværdiskatten reduceres som følge af skattestoppets nominalprincip. De samlede offentlige indtægter forventes dermed at være omkring 1 pct. af BNP lavere i 2020 end i 2010.

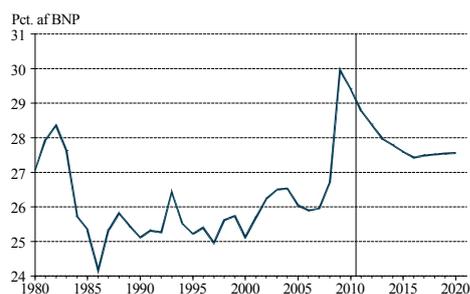
Faldende udgifter skyldes hovedsageligt offentligt forbrug

De offentlige udgifter ventes fra 2010 at blive reduceret med ca. 3 pct. af BNP til at udgøre ca. $51\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2020. Det største bidrag til faldet i udgifterne kommer fra den forudsatte udvikling i det offentlige forbrug. I 2011-13 er det reale offentlige forbrug forudsat at være omtrent konstant, som angivet i genopretningsaftalen. Derefter antages realvæksten at være bestemt af det demografiske træk på offentlig service, hvilket indebærer en stigning på i gennemsnit ca. $\frac{3}{4}$ pct. om året i perioden 2014-20, jf. figur III.8a. Dermed forudsættes en markant lavere vækst i det offentlige forbrug end tidligere. Eksempelvis steg det reale offentlige forbrug i gennemsnit med godt $1\frac{3}{4}$ pct. om året i perioden 2000 til 2010. Udgiften til offentligt forbrug ventes at udgøre ca. $27\frac{1}{2}$ pct. af BNP fra 2015 til 2020. Trods reduktionen fra 30 pct. af BNP i 2009 er det en høj udgiftsandel i historisk perspektiv, jf. figur III.8b.

Figur III.8a Offentligt forbrug, realvækst



Figur III.8b Offentligt forbrug, udgiftsandel



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

Færre efterlønsmodtagere, men mange flere pensionister

Som beskrevet i kapitel II ventes antallet af efterlønsmodtagere at fortsætte de seneste års faldende tendens. I 2020 forventes således næsten 40.000 færre på efterløn end i 2010, hvilket reducerer udgifterne til efterløn med knap ½ pct. af BNP fra 2010 til 2020. På den anden side forventes en stigning i antallet af førtidspensionister og især i antallet af personer, der modtager folkepension. Den ventede stigning på ca. 225.000 folkepensionister øger udgifterne med ca. 1 pct. af BNP fra 2010 til 2020. Endelig forventes udgifterne til dagpenge og kontanthjælp at blive reduceret i takt med den ventede normalisering på arbejdsmarkedet de kommende år. Samlet set skønnes udgifterne til indkomstoverførsler at falde svagt til at udgøre omkring 17 pct. af BNP i 2020.

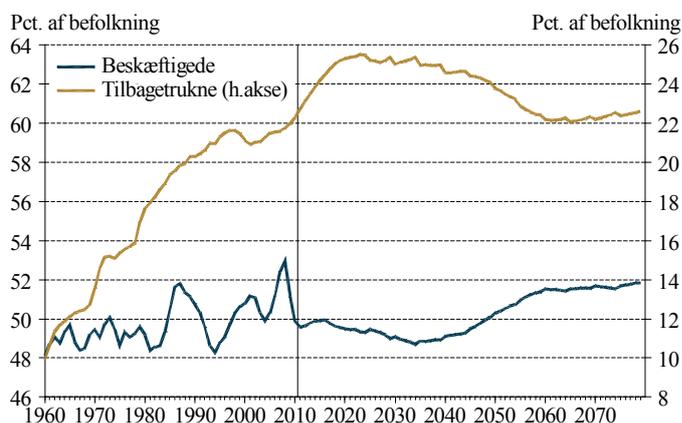
Normalisering af udgifterne til offentlige investeringer mv.

De øvrige offentlige udgifter ventes reduceret med ca. ¾ pct. af BNP fra 2010 til 2020. De offentlige investeringer er aktuelt på et ganske højt niveau som følge af den krisemodvirkende finanspolitik, og investeringsniveauet ventes reduceret de kommende år fra det nuværende niveau på ca. 2¼ pct. af BNP til godt 1¾ pct. af BNP. Udgiften til offentlige subsidier, herunder aktivering og løntilskud, blev øget betydeligt i 2009-10, og der forudsættes en gradvis normalisering. En række mindre udgiftsposter ventes ligeledes normaliseret de kommende år.

Udvikling efter 2020 afhænger af forholdet mellem beskæftigelse og tilbagetrukne

Udviklingen på de offentlige finanser efter 2020 er i frem-skrivningen hovedsageligt bestemt af udviklingen i arbejdsstyrken og i antallet af overførselsmodtagere. Udfordringerne for dansk økonomi kan dermed illustreres ved at se på den andel af befolkningen, der er i beskæftigelse, hhv. den andel, der er varigt tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet på efterløn, førtids- eller folkepension, jf. figur III.9.

Figur III.9 Beskæftigede og tilbagetrukne



Anm.: Tilbagetrukne fra arbejdsmarkedet er folke-, førtids- og invalidepensionister, efterlønsmodtagere samt personer på overgangsydelse.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM's befolknings- og arbejdsstyrkefremskrivning samt egne beregninger.

Demografisk modvind ca. 15 år endnu

Beskæftigelsen udgjorde ca. 49 pct. af befolkningen fra 1960 frem til midten af 1990'erne. Som følge af konjunkturerne har der dog været betydelige udsving i beskæftigelsen. Den lange fremgang i dansk økonomi fra midten af 1990'erne til toppen af højkonjunktoren i 2008 øgede beskæftigelsesandelen til 53 pct., hvorefter det kraftige tilbageslag på bare 3 år reducerede andelen til under 50 pct. i 2010. I løbet af de kommende ca. 25 år betyder den demografiske udvikling, at beskæftigelsesandelen reduceres yderligere til ca. 48 $\frac{3}{4}$ pct. Samtidig stiger andelen af pensionister og efterlønsmodtagere meget kraftigt frem til ca. 2025, hvorefter velfærdsforligets indeksering af tilbage-

trækningsalderen bidrager til at vende udviklingen. I perioden ca. 2025-40 svarer faldet i beskæftigelsesandelen omtrent til faldet i andelen af tilbagetrukne. Derefter kommer en periode, hvor både beskæftigelsen og andelen, der er på offentligt finansieret tilbagetrækning, trækker i retning af en positiv udvikling på de offentlige finanser.

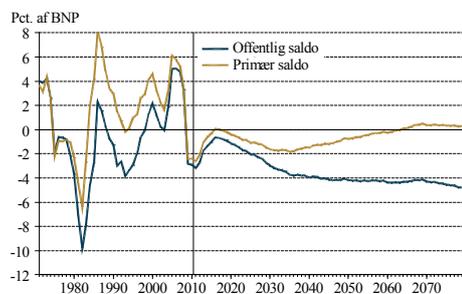
Fortsat forværring af de offentlige finanser efter 2020

Med den ventede udvikling i arbejdsstyrken og antallet af overførselsmodtagere samt de finanspolitiske forudsætninger i øvrigt vil den offentlige saldo ekskl. renteudgifter fortsætte forværringen efter 2020. Fra omkring 2035 vendes udviklingen, idet en stigende beskæftigelsesandel og faldet i andelen af pensionister mv. trækker i retning af en gradvis forbedring af den primære saldo. Som følge af stigende rentebetalinger på den offentlige gæld vil den offentlige saldo imidlertid fortsætte forværringen, så langt øjet rækker. Underskuddet skønnes at overstige 3 pct. af BNP fra omkring 2030 og vil fortsat stige derefter. Den offentlige nettogæld vil dermed øges fra omkring 0 i 2010 til ca. 10 pct. af BNP i 2020, vil passere 50 pct. omkring 2040, og omkring 2070 vil nettogælden udgøre over 100 pct. af BNP og fortsætte med at stige, jf. figur III.10.

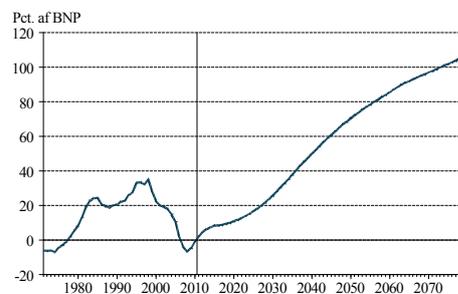
Holdbarhedsproblemet er ½ pct. af BNP

Den forventede udvikling indebærer, at de offentlige finanser ikke er holdbare. Holdbarhedsproblemet er beregnet til 0,5 pct. af BNP, svarende til 9 mia. kr. i dagens prisniveau. Dette betyder, at den primære saldo skal forbedres med 0,5 pct. af BNP fra nu af og i al evighed for at skabe holdbarhed på de offentlige finanser, jf. boks III.2.

Figur III.10a Offentlig saldo



Figur III.10b Nettogæld



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

Boks III.2 Holdbarhedsberegning

Holdbarhedsindikatoren er et operationelt mål, der samler den fremtidige udvikling på de offentlige finanser i ét tal. De offentlige finanser siges at være holdbare, hvis der kan køres videre med uændret finanspolitik i al evighed, uden at den offentlige gæld (eller formue) stiger eksplosivt.

Holdbarhedsindikatoren (HBI) beregnes som den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige primære saldi tillagt den initiale formue, jf. (1), hvor r er den vækst-korrigerede realrente, W_0 er den initiale offentlige nettoformue i pct. af BNP, og B er den primære saldo i pct. af BNP.

$$HBI = r \cdot \left(W_0 + \sum_{t=1}^{\infty} B_t \cdot \left(\frac{1}{1+r} \right)^t \right) \quad (1)$$

Holdbarhedsindikatoren udtrykker, hvor meget der mangler i en permanent forbedring af den primære saldo (målt i pct. af BNP) hvert år i al uendelighed for at sikre, at nutidsværdien af de fremtidige primære overskud (inkl. denne forbedring) netop svarer til den initiale gæld. Nettogælden er omtrent 0 i 2010, hvilket vil sige, at der fra nu af i gennemsnit skal være balance på den primære saldo, for at finanspolitikken er holdbar. Der er tale om et vægtet gennemsnit, hvor fremtidige over/underskud indgår med mindre og mindre vægt som følge af diskonteringen.

En negativ værdi af HBI indikerer, at der er et holdbarhedsproblem, og en positiv værdi af HBI peger på, at finanspolitikken er overholdbar.

Et forløb kan være holdbart med store underskud i de første mange år og efterfølgende (små) overskud i al evighed. Det forudsættes dermed, at staten til en uændret rente (lig den vækst-korrigerede realrente anvendt i HBI-beregningen) kan belåne de fremtidige overskud for at finansiere de nuværende underskud.

Holdbarhed af de offentlige finanser indebærer, at den offentlige gæld vil stabiliseres, men et vilkårligt gælds niveau kan være foreneligt med holdbarhed. Det resulterende gælds niveau kan derfor vise sig at være så stort, at det vil give anledning til øgede finansieringsomkostninger på gælden i forhold til den konstante rente, som forudsættes i beregningen. Pålægges en restriktion om, hvor stor gælden må blive, kan det indebære krav om en strammere finanspolitik end finanspolitisk holdbarhed. I afsnit III.3 diskuteres begreberne holdbarhed og troværdighed i forbindelse med finanspolitikken nærmere.

Konsolideringsbehovet kan være større, end holdbarhedsberegningen indikerer

Den præsenterede fremskrivning er naturligvis forbundet med betydelig usikkerhed. Hvis eksempelvis arbejdsstyrkeudviklingen viser sig at være overvurderet, vil det forværre de offentlige finanser. Historisk har der været en betydelig mervækst i de offentlige serviceudgifter i forhold til, hvad den rene demografiske udvikling ville tilsige. I fremskrivningen antages det, at denne mervækst stoppes. Endvidere er der lagt til grund for fremskrivningen, at velfærdsforligets aftalte stigninger af tilbagetrækningsalderen rent faktisk bliver gennemført, herunder den planlagte levetidsindeksering. Det følgende afsnit III.3 diskuterer, hvorvidt konsolideringsbehovet reelt er større end indikeret ved den beregnede størrelse af holdbarhedsproblemet.

Ændringer i forhold til seneste DØR-fremskrivninger

Samme holdbarhedsproblem som i efteråret

I *Dansk Økonomi, efterår 2010* blev der præsenteret en mellemfristet fremskrivning til 2020, mens den seneste offentliggjorte holdbarhedsberegning er fra *Dansk Økonomi, forår 2010*. Holdbarhedsberegningen fra foråret 2010 viste et holdbarhedsproblem på 1,4 pct. af BNP. Baseres holdbarhedsberegningen alternativt på forløbet frem til 2020 i *Dansk Økonomi, efterår 2010* forlænget med samme antagelser som i holdbarhedsberegningen fra foråret 2010, reduceres holdbarhedsproblemet til på 0,6 pct. af BNP. Forbedringen af holdbarheden fra foråret til efteråret kan overordnet set forklares ved, at skønnet for den primære saldo blev opjusteret med ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2020, hvilket hovedsageligt skyldes indarbejdelse af genopretningsaftalen. Den nuværende beregning indebærer, som nævnt, et holdbarhedsproblem på 0,5 pct. af BNP. Dermed er vurderingen af holdbarhedsproblemet omtrent det samme som i efteråret. Den nye beregning bygger imidlertid på et mere positivt skøn for underskuddet på den primære saldo i 2020 og en mindre gunstig udvikling på den lange bane. Gældsopbygningen kommer dermed senere i den nye fremskrivning, men nettogælden ventes både i nærværende fremskrivning og i beregningen baseret på *Dansk Økonomi, efterår 2010* at udgøre ca. 120 pct. af BNP omkring 2080.

Mindre offentligt underskud i 2020 på den primære saldo ...

... men lidt anderledes profil

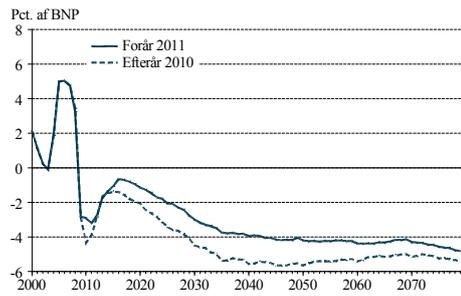
Vurderingen af de offentlige finanser frem til 2020 er som netop nævnt lidt mere positiv end i *Dansk Økonomi, efterår 2010*. I forhold til seneste fremskrivning er skønnet over underskuddet på den primære saldo i 2020 således nedjusteret til ca. ½ pct. af BNP, hvor der i seneste fremskrivning blev skønnet et primært underskud på ca. 1 pct. af BNP, jf. figur III.11. Forskellen i vurderingen af den primære saldo indsnævres imidlertid efterfølgende, og på meget lang sigt er den primære saldo i den nye fremskrivning faktisk lidt dårligere end i den fra efteråret 2010. For holdbarhedsberegningen er det niveauet for den primære saldo, der er afgørende. Når holdbarhedsproblemet kun er blevet lidt mindre i den nye beregning til trods for den synlige forbedring af den primære saldo de første omkring 40 år, skyldes det blandt andet, at den anvendte vækstkorrigerede realrente er sænket ½ pct.point i forhold til antagelsen i efteråret. Det betyder, at den relativt positive saldoudvikling på lang sigt nu vejer mindre end i efteråret, hvilket alt andet lige trækker i retning af dårligere holdbarhed.¹

Samlet saldo er også forbedret

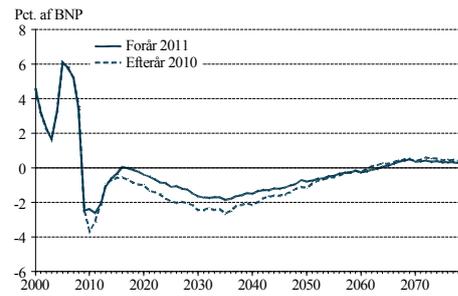
Nedjusteringen er lidt større for den faktiske saldo, da skønnet for de offentlige nettorenteudgifter er nedjusteret med godt ¼ pct. af BNP. I 2020 er skønnet for underskuddet på den offentlige saldo dermed ændret fra ca. 2 pct. til ca. 1 pct. af BNP. De lavere renteudgifter skyldes hovedsageligt en nedjustering af den forventede implicite forrentning af nettogælden.

- 1) Den højere vækstkorrigerede realrente fremkommer som følge af, at antagelsen om den underliggende vækst i DREAM-fremskrivningen sat ned fra 2 pct. om året til 1½ pct., mens den nominelle rente fortsat antages at være 4¾ pct. Antagelsen om lavere vækst bidrager isoleret set til en bedre udvikling i den primære saldo. Givet udviklingen på den primære saldo fører den lavere vækst og dermed højere vækstkorrigerede realrente imidlertid til en dårligere holdbarhed, fordi den relativt positive udvikling i fremtiden vægtes mindre.

Figur III.11a Offentlig saldo



Figur III.11b Primær saldo



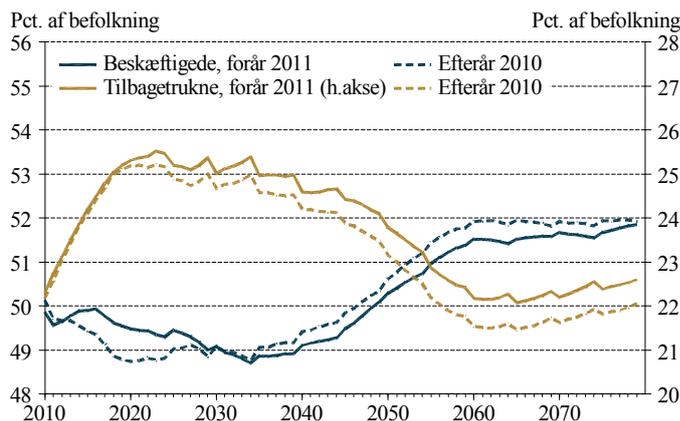
Anm.: Fremskrivningen fra efteråret 2010 omfattede kun perioden frem til 2020. I figurene er denne fremskrivning forlænget med de samme forudsætninger som i holdbarhedsberegningen fra foråret 2010.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Dansk Økonomi, forår 2010* og *efterår 2010* samt egne beregninger.

Ny fremskrivning af arbejdsstyrke og efterlønnere

Bag den forholdsvis beskedne opjustering af den primære saldo frem til 2020 ligger en række ændringer, der delvist ophæver hinanden. Af størst betydning er en ny fremskrivning af arbejdsstyrken og personer på indkomstoverførsler, hvor udviklingen i beskæftigelsen frem mod 2020 nu vurderes mere positivt end i forrige fremskrivning, jf. figur III.12. Til grund for arbejdsstyrkefremskrivningen ligger en ny befolkningsfremskrivning fra DREAM med større befolkningsstigning, primært som følge af øget nettoindvandring. Nettoindvandringen opvejer delvist den negative virkning af, at generationerne, der trækker sig tilbage, er større end de generationer, som kommer ind på arbejdsmarkedet. Desuden er den antagne effekt på arbejdsstyrken af øget uddannelsesniveau ændret inspireret af analyserne fra Finansministeriet, jf. Søgaard (2011). Konsekvensen er højere arbejdsstyrke på kort sigt og lidt lavere på længere sigt. Samtidig er afgrænsningen af arbejdsstyrken i DREAM's fremskrivning ændret til også at omfatte beskæftigede førtids- og folkepensionister, og stigningen i antallet af ældre giver dermed et større bidrag til arbejdsstyrken fra denne gruppe. De ældre generationer har imidlertid langt lavere gennemsnitlig arbejdstid end arbejdsstyrken som helhed. Derfor indebærer skiftet til at medregne beskæftigede pensionister i arbejdsstyrken nu et fald i den gennemsnitlige arbejdstid i fremskrivningen.

Figur III.12 Beskæftigede og tilbagetrukne



Anm.: Se anmærkning til figur III.11.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2010 og efterår 2010* samt egne beregninger.

Færre efterlønsmodtagere og flere førtids- og folkepensionister

Antallet af efterlønsmodtagere er blevet nedrevideret med ca. 20.000 personer i 2020 i forhold til seneste fremskrivning, jf. kapitel II. I den anden retning trækker, at antallet af folkepensionister er opjusteret med ca. 20.000 personer i 2020 som følge af den nye befolkningsfremskrivning. Desuden er skønnet over antal førtidspensionister opjusteret med ca. 15.000 personer i 2020. Opjusteringen er foretaget i lyset af, at førtidspension i de senere år i større omfang er blevet tilkendt yngre personer. Samlet set er andelen på offentligt finansieret tilbagetrækning dermed øget i forholdt vurderingen i efteråret 2010. Antallet af pensionister mv. er også hævet på lang sigt, selvom det lavere skøn over antallet af efterlønsmodtagere trækker i den anden retning.

Strukturelt BNP er opjusteret ca. 1¼ pct. i 2020

Den strukturelle arbejdsstyrke er opjusteret med ca. 2 pct. i 2020 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2010*, og den gennemsnitlige arbejdstid er nedjusteret med ca. ¾ pct.² På denne baggrund er niveauet for strukturelt

2) Nedjusteringen af den gennemsnitlige arbejdstid hænger – som nævnt – sammen med, at beskæftigede pensionister nu medregnes i arbejdsstyrken, hvorved en del af opjusteringen af arbejdsstyrken modvirkes af lavere arbejdstid.

BNP opjusteret med ca. 1¼ pct. i 2020 i forhold til seneste fremskrivning. De offentlige indtægter som andel af BNP er i store træk uafhængige af ændringer i niveauet for den strukturelle produktion. På udgiftssiden er der derimod en effekt af et højere BNP-niveau (en såkaldt “nævner-effekt”). Eksempelvis følger udgiften til indkomstoverførsler antallet af modtagere, og udgifterne vil dermed udgøre en mindre andel af BNP, hvis niveauet for BNP øges, f.eks. som følge af større arbejdsstyrke. Det reale offentlige forbrug er lidt lavere i nærværende fremskrivning, da der er indregnet en effekt af sund aldring allerede fra 2014, hvor korrektionen i den tidligere fremskrivning først blev foretaget efter 2020. Sammen med et højere BNP-niveau indebærer det, at udgiftsandelen skønnes at udgøre godt 27½ pct. af BNP i 2020, hvor udgifterne til offentligt forbrug i den seneste fremskrivning udgjorde godt 28 pct. af BNP. Den lavere udgiftsandel for det offentlige forbrug kan dermed isoleret set forklare hele ændringen i skønnet for den primære saldo.

Saldoprofilen er mere jævn

Samlet set skønnes udviklingen på den primære saldo frem til omkring 2035 at være mere positiv end i den tidligere fremskrivning, mens der i årene efter 2050 er en mere negativ udvikling. I den tidligere fremskrivning forventedes der et overskud på den primære saldo fra omkring 2060, mens der i den nye fremskrivning er udsigt til omtrent balance på den primære saldo fra omkring 2070. Saldoprofilen er dermed blevet lidt mere jævn, og tendensen til “hængekøje” med store underskud på den mellemlange bane og overskud på den helt lange bane er mindsket. Dette skyldes for det første, at de finanspolitiske opstramninger med genopretningsaftalen (som var indregnet i efteråret 2010, men ikke i foråret 2010) giver et bedre udgangspunkt, og for det andet er den ventede beskæftigelsesudvikling mere jævn.

Sammenligning med regeringens grundfremskrivning

Regeringens udspil til 2020-plan

Regeringen fremlagde i april 2011 et udspil til en kommende 2020-plan, som redegør for regeringens vurdering af de fremtidige finanspolitiske udfordringer, og som indeholder konkrete forslag til reformer, der kan sikre en langsigtsholdbar udvikling på de offentlige finanser. Forslagene i udspillet har dannet grundlag for de efterfølgende politiske forhandlinger, hvor der blev indgået forlig i maj 2011 på en række centrale områder, jf. boks III.3. Som grundlag for udspillet ligger en grundfremskrivning fra Finansministeriet, der viser udviklingen på de offentlige finanser med indregning af genopretningsaftalen, men uden yderligere tiltag. Overordnet set ligner Finansministeriets fremskrivning i høj grad den fremskrivning, der er præsenteret i nærværende afsnit.

Stort set samme realøkonomiske forudsætninger

Der er overordnet set samme realøkonomiske forudsætninger i fremskrivningen præsenteret tidligere i afsnittet (DØR) og i Finansministeriets grundfremskrivning uden reformtiltag, jf. tabel III.3. BNP ventes at stige med godt 1½ pct. om året i gennemsnit fra 2010 til 2020 i begge fremskrivninger. Frem til 2020 er forudsætningerne om den strukturelle udvikling også stort set ens med en forventet vækst i strukturelt BNP på ca. 1¼ pct. om året. Bag den strukturelle vækst ligger bl.a. en fælles antagelse om, at produktivitetsvæksten i de private byerhverv er 1½ pct. om året.

Boks III.3 Reformpakken 2020 og efterfølgende forlig i maj 2011

Regeringen fremlagde i april 2011 et udspil til en kommende 2020-plan "Reformpakken 2020", jf. Finansministeriet (2011). Regeringens overordnede målsætning i den nye plan er strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Finansministeriet skønner, at der uden nye tiltag vil være et underskud på omkring 1¼ pct. af BNP i 2020, svarende til ca. 23 mia. kr. (i 2011-niveau). Den samlede udfordring angives til 47 mia. kr., hvoraf de aftalte opstramminger i genopretningsaftalen giver ca. 24 mia. kr. Efter 2020 er der ifølge Finansministeriets fremskrivning udsigt til en lang årrække med tiltagende offentlige underskud, og først fra omkring 2060 ventes overskud på den primære saldo. Regeringen beregner holdbarheden af grundforløbet til -0,4 pct. af BNP. Reformpakken indeholder en række målsætninger og reformforslag. Ifølge Finansministeriets beregninger ville de foreslåede reformer bringe saldoen i 0 i 2020. Samtidig ville finanspolitikken være mere end holdbar, idet holdbarhedsindikatoren er beregnet til 0,5 pct. af BNP i reformforløbet. I maj 2011 er der indgået forlig i Folketinget på en række af områderne ("To streger under facit").

Regeringens målsætninger, jf. Reformpakken 2020:

- Den (strukturelle) saldo skal være 0 i 2020
- Offentlige udgifter ekskl. renteudgifter må højst udgøre 50 pct. af BNP i 2020, og udgifterne til offentligt forbrug må højst udgøre 27 pct. af BNP i 2020
- Skattestoppet skal fastholdes

Aftaler indgået i maj 2011:

- Tilbagetrækningsreform, som bl.a. indeholder en nedsættelse af efterlønsperioden fra fem til tre år og en fremrykning af velfærdsforligets stigning i folkepensionsalderen, jf. kapitel II. Regeringen vurderer, at reformen vil bidrage med 18 mia. kr. i 2020
- Øvrige aftaler som ifølge regeringens vurdering vil bidrage med en nettofinansiering på ca. 5 mia. kr. i 2020. Aftalerne omfatter bl.a. reformer af fleksjob og SU, besparelser i forsvaret og lavere EU-bidrag
- Bedre udgiftsstyring med udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, jf. diskussionen i kapitel I

Tabel III.3 Sammenligning af fremskrivninger

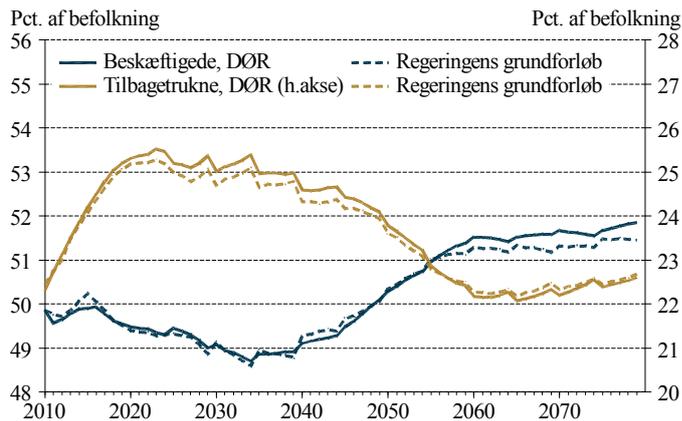
	DØR forår 2011	Regeringens grundforløb
	--- Årlig vækst i gns. 2011-20 ---	
BNP	1,6	1,6
Strukturel BNP	1,2	1,3
	----- 1.000 pers. i 2020 -----	
Strukturel arbejdsstyrke	2.921	2.913
	----- Pct. af BNP i 2020 -----	
Offentlige indtægter	51,3	51,2
Offentlige udgifter	51,7	51,6
heraf offentligt forbrug	27,6	27,7
Primær saldo	-0,4	-0,4
Offentlig saldo	-1,1	-1,2
ØMU-gæld	42,1	46,0
	----- Pct. af BNP -----	
Holdbarhedsindikator	-0,5	-0,4

Kilde: Finansministeriet (2011) og egne beregninger.

**Finansministeriet
forudsætter
uddannelses-
målsætning nået**

Den strukturelle arbejdsstyrke er omtrent konstant fra 2010 til 2020 i nærværende fremskrivning, mens Finansministeriet venter et fald på ca. 15.000 personer. En væsentlig forklaring på denne forskel er, at det i Finansministeriets beregning forudsættes, at uddannelsesmålsætningen overholdes. Frem til 2020 indebærer denne forudsætning, at der er flere under uddannelse (og dermed færre i arbejdsstyrken), mens arbejdsstyrken på længere sigt øges som følge af det forudsatte højere uddannelsesniveau. Da Finansministeriet på den anden side har en mere optimistisk vurdering af niveauet for den strukturelle arbejdsstyrke i 2010 end i nærværende fremskrivning, er vurderingen af niveauet for den strukturelle arbejdsstyrke i 2020 stort set ens i de to fremskrivninger. På den lange bane er der i fravær af nye tiltag omtrent enighed om såvel beskæftigelsesudviklingen som antallet af personer på efterløn, førtids- og folkepension, jf. figur III.13.

Figur III.13 Beskæftigede og tilbagetrukne



Anm.: Se anmærkning til figur III.11.

Kilde: Finansministeriet (2011) og egne beregninger.

Primært underskud på knap ½ pct. i 2020

Frem til 2020 har Finansministeriet omtrent samme vurdering af udviklingen på de offentlige finanser i fravær af nye tiltag som vurderet i dette kapitels fremskrivning. For den primære saldo skønnes underskuddet i 2020 at blive knap ½ pct. af BNP i begge fremskrivninger

Udgiftsmål nås ikke uden tiltag

I udspillet opstiller regeringen mål for størrelsen af de offentlige udgifter. I 2020 må de samlede offentlige udgifter ekskl. rentebetalinger højst udgøre 50 pct. af BNP, og udgiften til offentligt forbrug må højst udgøre 27 pct. af BNP i 2020. Disse mål er hverken opfyldt ifølge nærværende fremskrivning eller i regeringens grundfremskrivning, da de samlede udgifter udgør godt 51½ pct. af BNP, og udgiftsandelen for det offentlige forbrug er ca. 27¾ pct.

Samme holdbarhedsproblem

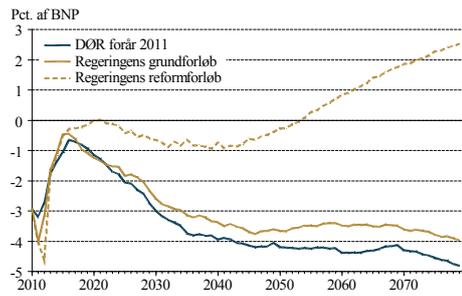
Finansministeriet har beregnet holdbarhedsproblemet til 0,4 pct. af BNP, hvilket er omtrent samme vurdering som i nærværende fremskrivning, hvor holdbarhedsproblemet beregnes til 0,5 pct. af BNP. Udgangspunktet fra 2020 er, som nævnt, omtrent det samme med et skønnet underskud på den primære saldo på knap ½ pct. af BNP. Finansministeriet forventer imidlertid en lidt mere positiv udvikling på den primære saldo efter 2020 og de efterfølgende 40-50 år, jf. figur III.14, hvilket er baggrunden for den lidt bedre

holdbarhed i Finansministeriets forløb. Den lidt mere positive udvikling på den primære saldo i Finansministeriets fremskrivning indebærer også et mindre underskud på den faktiske saldo efter 2020. Dette indebærer en langsommere gældsopbygning end i nærværende fremskrivning. Omkring 2070 er den offentlige nettogæld ca. 100 pct. af BNP i nærværende fremskrivning mod ca. 70 pct. i Finansministeriets grundfremskrivning.

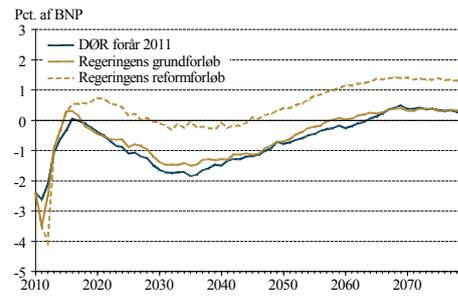
Men med forskellige forudsætninger

Selvom vurderingen af holdbarhedsproblemet er omtrent den samme, er der på den lange bane tale om forskellige forudsætninger, som i store træk ophæver hinanden. En forskel, der trækker i retning af, at regeringens grundfremskrivning er mere positiv, er, at det i Finansministeriets beregninger forudsættes, at skattestoppets nominalprincip ophæves fra 2020 (eller at der løbende vedtages initiativer, som fylder finansieringshullet). Nominalprincippet videreføres derimod i nærværende fremskrivning, da det er regeringens erklærede politik, og der ikke er anvist finansieringsinstrumenter til at modvirke udhulingen af provenuet fra afgifter og ejendomsværdiskat mv. Omvendt er regeringens vurdering af effekten af sund aldring mindre positiv end den, der er lagt til grund for nærværende fremskrivning. En anden forskel, der trækker i retning af, at regeringens grundfremskrivning er mere negativ, er, at Finansministeriet lægger et fortsat fald i energiintensiteten efter 2020 til grund for fremskrivningen – og dermed et faldende energiafgifts-provenu. En yderligere forskel, som indebærer en mere negativ vurdering i Finansministeriets fremskrivning, er renteforudsætningerne. I nærværende fremskrivning anvendes en lavere nominel rente, og dermed tillægges de primære overskud, der kommer på meget lang sigt, større værdi, end det er tilfældet i Finansministeriets beregning.

Figur III.14a Offentlig saldo



Figur III.14b Primær saldo



Anm.: I figurene er vist regeringens reformforløb, som er udspillet inkl. foreslåede reformer – ikke de endelige forlig.

Kilde: Finansministeriet (2011) og egne beregninger.

Offentligt underskud overstiger 3 pct. af BNP – men ikke over 1 pct. i reformforløbet

I begge fremskrivningerne kommer underskuddet på den offentlige saldo over EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP og forbliver for altid på den forkerte side af grænsen. I nærværende fremskrivning ventes det at ske omkring 2030, og i regeringens grundfremskrivning ca. fem år senere. Ifølge Finansministeriets beregninger af effekten af regeringens reformudspil, så ville reformerne indebære, at der opnås balance på den offentlige saldo i 2020, og at underskuddet på den offentlige saldo ikke overstiger 1 pct. af BNP i tiden efter. Finanspolitikken ville være overholdbar med en holdbarhedsindikator på 0,5 pct. af BNP.

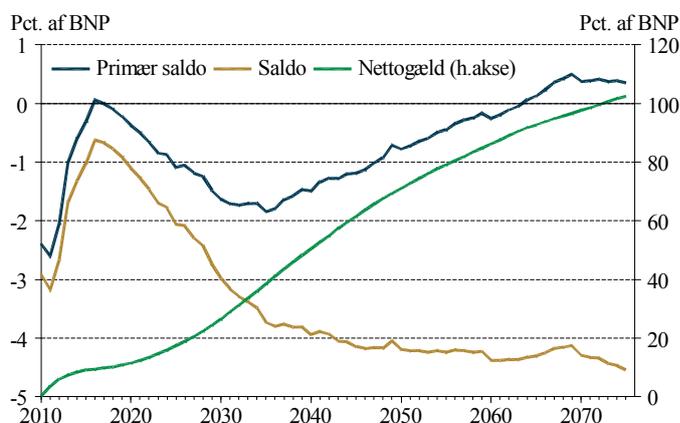
III.3 Holdbarhed og troværdighed

Holdbare finanser kræver årlig forbedring på 9 mia. kr.

Det foregående afsnit har vist, at der er flere alvorlige udfordringer for de offentlige finanser. Således er finanspolitikken med de anvendte beregningsforudsætninger ikke holdbar. Det betyder, at den offentlige gældskvotestigning i fravær af nye initiativer, der kan forbedre saldoen, vil fortsætte med at vokse permanent. Som nævnt i afsnit III.2 vurderes selve holdbarhedsproblemet at være på 0,5 pct. af BNP eller 9 mia. kr. om året i nutidskroner. Det indebærer en hængeskøjle i den primære saldo, som fra 2016 frem mod 2035 forværres uafbrudt, hvorefter den igen gradvis forbedres, jf. figur III.15. Da finanspolitikken ikke er holdbar i dette

forløb, forværres saldoen nærmest uafbrudt fra 2016 og frem, samtidig med at gælden vokser ud over alle grænser.

Figur III.15 Grundforløb



Anm.: Grundforløbet viser den forventede udvikling med uændret politik. Forløbet er nærmere beskrevet i afsnit III.2.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Risici i fremskrivningen

Holdbarhedsproblemet i grundforløbet på 0,5 pct. af BNP er mindre end vurderet i tidligere vismandsrapporter, blandt andet på grund af ændringer i den økonomiske politik. Som nævnt tidligere er der imidlertid meget stor usikkerhed forbundet med sådanne langsigtede fremskrivninger, og udviklingen kan derfor nemt gå væsentligt anderledes end forudsat. Der er altså væsentlige risici forbundet med flere af de antagelser, der ligger til grund for beregningerne. Disse risici forstærkes af, at profilen for de fremtidige offentlige finanser er sådan, at vi under alle omstændigheder ifølge fremskrivningen har en række dårlige år med stigende underskud på den primære saldo foran os indtil en gang i 2030'erne. Først derefter kan vi se frem til en periode med en gradvis forbedring.

Alvorlige konsekvenser, hvis indekseringen fra velfærdsaftalen ophæves

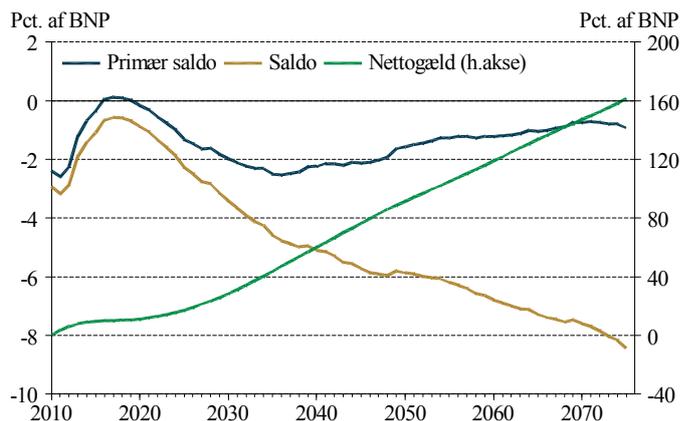
En type usikkerhed drejer sig om den planlagte indeksering af tilbagetrækningsalderen ifølge velfærdsaftalen. Det antages i fremskrivningen, at efterløns- og folkepensionsalderen stiger i takt med de antagne stigninger i levetiden, sådan som reglerne i velfærdsaftalen foreskriver, jf. kapitel II. Det er imidlertid tænkeligt, at et politisk flertal på et senere tidspunkt vil beslutte, at indekseringen alligevel ikke skal gennemføres som planlagt. Hvis en sådan beslutning ikke ledsages af tilsvarende saldoforbedringer på anden vis, vil det få alvorlige konsekvenser for den finanspolitiske holdbarhed.³

Konstant andel af livet på arbejdsmarkedet forværrer holdbarheden markant

Reguleringen af tilbagetrækningsalderen, som den er planlagt i velfærdsaftalen, sigter mod, at det forventede antal år på efterløn og folkepension holdes konstant på et givet niveau. Dette indebærer, at den andel af livet, som en person kan forvente at leve efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, vil falde, hvis levetiden stiger, sådan som det forventes og antages i fremskrivningen. I kapitel II præsenteres derfor et alternativt forløb, hvor tilbagetrækningsalderen i fremtiden fastsættes sådan, at *andelen* af livet på arbejdsmarkedet holdes konstant. I forhold til sigtepunktet i velfærdsaftalen indebærer dette, at tilbagetrækningsalderen vokser langsommere. I den alternative fremskrivning antages konkret, at den forventede andel holdes konstant på det niveau, der er gældende i 2010. Denne antagelse, der på ethvert givet tidspunkt i fremtiden indebærer en højere tilbagetrækningsalder end i grundforløbet, indebærer en markant forværring af de offentlige finanser, jf. figur III.16. Figuren viser, at underskuddet i 2050 med de givne forudsætninger vil have nået et niveau på 6 pct. af BNP, eller næsten 2 pct.point mere end i grundforløbet, og nettogælden bliver større end BNP kort efter 2050. Den primære saldo opnår i dette forløb aldrig at blive positiv efter 2020. Holdbarhedsproblemet i forløbet er beregnet til 1,7 pct. af BNP.

- 3) Det i maj 2011 indgåede forlig om tilbagetrækning indebærer omvendt en ændring i forhold til det planlagte, der trækker i retning af en forbedring af saldoudviklingen. Dermed forbedres finanspolitikens holdbarhed, og en del af det troværdighedsproblem, som diskuteres i dette afsnit, reduceres. Effekten af tilbagetrækningsaftalen for udviklingen i den offentlige saldo illustreres i det næste afsnit.

Figur III.16 Konstant andel af livet på arbejdsmarkedet



Anm.: I forløbet antages, at andelen af livet, der kan forventes på arbejdsmarkedet, holdes konstant på det aktuelle niveau. Dette indebærer en langsommere stigning i tilbagetrækningsalderen end det, der følger af velfærdsaftalen. Holdbarhedsindikatoren i dette forløb er -1,7 pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Mervækst i offentligt forbrug forværrer holdbarheden

Et andet område, hvor forudsætningerne bag fremskrivningen kan vise sig at være for optimistiske, er udviklingen i det offentlige forbrug. Historisk har der været en tendens til, at det offentlige forbrug pr. bruger er steget mere end produktiviteten. Det kan forklares som en velstandseffekt: I takt med, at befolkningen bliver rigere, vil efterspørgslen efter de ydelser, som leveres af det offentlige, stige kraftigere end efterspørgslen efter andre ydelser. Da grundforløbet måler, hvor store udfordringerne er, hvis man fastholder den nuværende finanspolitik fremadrettet, medregnes en sådan historisk trend til relativt mere gavmilde offentlige ydelser ikke. I det omfang, fremtidens politikere lader forbrugsudgifterne pr. bruger stige hurtigere end produktiviteten i den private sektor, vil det imidlertid forøge finansieringsbehovet for de offentlige finanser yderligere. Fremtidens prioriteringsproblemer stiger dermed. Effekten af at fastholde den historiske tendens til offentligt merforbrug i 20 år er tidligere blevet opgjort til en forværring af holdbarheden på 1 pct.point, jf. De Økonomiske Råd (forår 2010).

Mange andre usikkerhedsfaktorer

Også andre usikkerhedsmomenter kan påvirke størrelsen af de kommende udfordringer. Tilsvarende velstandspresset på udgiftssiden kan der tænkes et pres fra indtægtssiden. Det kan eksempelvis ske, hvis den øgede fremtidige velstand medfører, at fremtidens ældre vælger at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet for egne midler, før de når den officielle tilbagetrækningsalder, eller hvis den årlige arbejdstid falder. En lang række andre forhold kan potentielt betyde meget for de offentlige finanser, og udviklingen kan blive både bedre og dårligere end antaget i grundforløbet. Det drejer sig eksempelvis om antagelserne om den demografiske udvikling, integrationen af indvandrere og efterkommere, konsekvenserne af ændrede miljøforanstaltninger og ændret energiefterspørgsel samt ændringerne i den private sektors op- og nedsparring.⁴

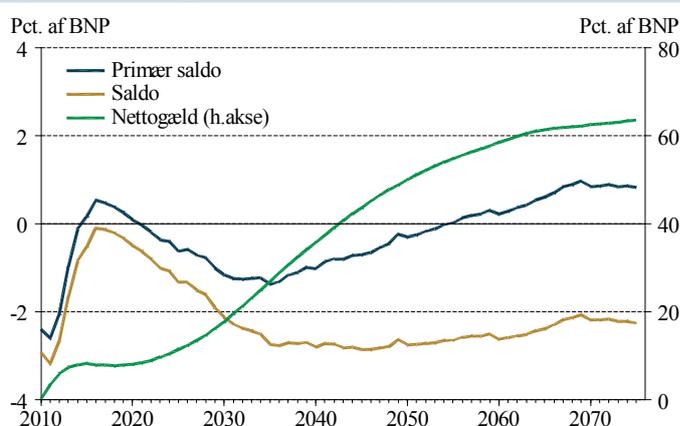
Selv i et holdbart forløb vil gældskvoten stige kraftigt

Der er således en betydelig usikkerhed om, hvor stort det reelle holdbarhedsproblem er. En anden og selvstændig problemstilling drejer sig om den tidsmæssige fordeling af de fremtidige indtægter og udgifter. I den anvendte fremskrivning har de en sådan profil, at selvom man hypotetisk løste holdbarhedsproblemet ved en permanent forbedring af den primære saldo svarende til holdbarhedsproblemets størrelse, ville det medføre ret betydelige underskud i en årrække. Dermed vil der blive opbygget en betydelig gæld, selvom gældskvoten i et sådant holdbart forløb vil stabilisere sig på lang sigt. Det kan ses af figur III.17, hvor den primære og faktiske saldo i et sådant hypotetisk holdbart forløb er indtegnet. Det antages i det hypotetisk, holdbare

- 4) Et punkt, hvor antagelserne bag fremskrivningen kan vise sig at være til den negative side i relation til den offentlige saldo, er antagelsen vedrørende reguleringen af overførslerne. Det antages i fremskrivningen, at overførselsindkomsterne følger lønudviklingen 100 pct., selvom den konkrete udformning af reglerne medfører, at satsreguleringen generelt er en anelse mindre end udviklingen i timelønnen. Det skyldes blandt andet forskydningen mellem arbejdere og funktionærer, jf. De Økonomiske Råd (forår 2010). Der antages dermed implicit, at beslutningstagerne i det lange løb vil sørge for at fastholde den nuværende indkomstfordeling mellem lønmodtagere og overførselsindkomstmodtagere ved jævnlige engangsløft i overførslerne. I det omfang, dette ikke sker, vil de offentlige finanser udvikle sig mere positivt end i det præsenterede grundforløb. De Økonomiske Råd (forår 2010) beregnede denne forskel til at udgøre 1,3 pct. af BNP.

forløb, at den primære saldo fra og med 2014 permanent forbedres med $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i forhold til grundforløbet. Det medfører et forløb, hvor den faktiske (strukturelle) saldo i en årrække fra ca. 2035 til 2060 vil udvise et underskud på over $2\frac{1}{2}$ pct. af BNP. I den tilsvarende periode udgør underskuddet omkring 4 pct. af BNP. Når underskuddet forbedres mere end svarende til den antagne forbedring af den primære saldo, skyldes det, at gælden og dermed renteudgifterne vokser langsommere. Nettogælden når således i det holdbare forløb kun et niveau på knap 65 pct. af BNP i 2075, hvor nettogælden i grundforløbet var omkring 100 pct. af BNP. Skønmæssigt svarer en nettogæld på 65 pct. af BNP til en ØMU-gæld på ca. 95 pct. af BNP, jf. nedenfor.

Figur III.17 Hypotetisk holdbart forløb

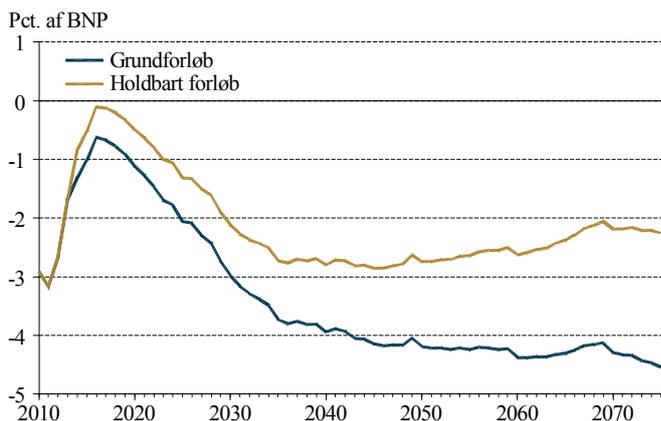


Anm.: Beregningen illustrerer et forløb, hvor den primære offentlige saldo forbedres med $\frac{1}{2}$ pct. af BNP fra 2014, sådan at forløbet netop er holdbart.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

I figur III.18 ses det, hvordan saldoforskellen mellem grundforløbet og det hypotetisk holdbare forløb vokser over tid på grund af forskellen i rentebyrden. Som nævnt skyldes den voksende forskel, at gælden og dermed rentebetalingerne er mindre i det hypotetisk holdbare forløb.

Figur III.18 Saldo i grundforløb og holdbart forløb



Anm.: Se anmærkning til figur III.15 og figur III.17.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Før investorer med mangelfuld information kan gæld og saldo være vigtige nøgletal

Hvis der på de finansielle markeder er fuldt kendskab til de forudsætninger, der ligger bag et holdbart forløb som det viste i figur III.17, og der er fuld tillid til, at forudsætningerne vil holde i praksis, ville en udvikling med en midlertidigt stor gældsopbygning ikke give anledning til problemer, fordi alle aktørerne så ville stole på, at de kommende rentebetalinger vil kunne finansieres af de større fremtidige primære overskud, der kommer efter 2050. I praksis er begge disse forudsætninger imidlertid tvivlsomme. Der ligger overordentlig mange indviklede og usikre beregninger bag en langsigtet fremskrivning som den nærværende, som indebærer antagelser om udviklingen i blandt andet levealder, fertilitet, ind- og udvandring, erhvervsfrekvenser, olieudvinding i Nordsøen, pensionsformuer, privat op- og nedsparing, træk på det offentlige forbrug mv. mange årtier frem i tiden. Det er dermed meget informationskrævende at skulle vurdere realismen i sådan et forløb. Investorer, der skal overveje, om danske statsobligationer er et attraktivt værdipapir, kan derfor formodes i praksis at lægge større vægt på enkle nøgletal som den offentlige gælds størrelse. Dermed får selve gældsprofilens udvikling (og dermed også udviklingen i den offentlige saldo, som giver et fingerpeg om den fremtidige gælds-

udvikling) selvstændig betydning for de offentlige financers troværdighed, selv i et holdbart forløb.

Velinformerede investorer kan opfatte antagelserne som for optimistiske

Udviklingen kan imidlertid også blive opfattet som utroværdig af investorer med et detaljeret kendskab til de offentlige finanser og eksisterende holdbarhedsberegninger. Dette vil være velbegrunderet, hvis de vurderer, at de anvendte forudsætninger er for optimistiske. Der er som nævnt betydelig usikkerhed om mange antagelser, men antagelser omkring den fremtidige politik har en særlig betydning her. Det er eksempelvis ikke oplagt, at man har fuld tiltro til, at den fremtidige indeksering af tilbagetrækningsaldrene gennemføres som planlagt i velfærdsaftalen. For sådanne investorer er det ikke udviklingen i gælden eller den faktiske saldo i sig selv, der er problematisk, men en manglende tillid til, at fremtidens beslutningstagere vil gennemføre de reformer, som nutidens beslutningstagere ikke er villige til at gennemføre. Her er altså tale om et troværdighedsproblem af en anden karakter end det ovenstående.

Generelt usikker empiri om troværdighed

Der eksisterer forskellige empiriske studier af sammenhængen mellem udviklingen i de offentlige finanser og renten på statsobligationer. De kan opfattes som indikatorer for, hvornår de finansielle markeder begynder at fornemme en solvensrisiko ved at købe de pågældende obligationer, og dermed som indikatorer for statens finansielle troværdighed (i den første betydning af ordet ovenfor). Nogle undersøgelser har fokuseret på (evt. forventede) ændringer i den offentlige saldo, mens andre fokuserer på ændringer i offentlig gæld. De to begreber hænger sammen via regeringens intertemporale budgetbetingelse: Underskud medfører højere gæld, og højere gæld medfører større risiko for en statsbankerot, jf. bl.a. diskussionen i Laubach (2009). Generelt er det dog svært at måle sådan en sammenhæng med nogen væsentlig sikkerhed og præcision, idet mistillid til et lands offentlige finanser kan skyldes mange andre forhold end lige udviklingen i gælden og saldoen. Derfor bør de nævnte resultater tages med et væsentligt forbehold.

Empiriske tegn på tærskelværdi for gældskvoter på 65-100 pct.

Mange undersøgelser tyder på, at effekten af stigende gæld er ikke-lineær og afhænger af, hvor stor den offentlige gæld er i forvejen. Égert (2010) finder, at de lange statsobligationsrenter i G7-landene eksklusive Japan begynder at stige, når den offentlige gæld overstiger ca. 75 pct. af BNP. Ardagna mfl. (2007) finder, at det bruttogælds niveau, der er afgørende for effekten på renten, ligger på omkring 65 pct. af BNP. Modelberegninger af Bi og Leeper (2010) kommer frem til en tærskelværdi på 85 pct. af BNP i en kalibreret model for Sverige. Faini (2006) finder ingen signifikant virkning af ændringer i bruttogælden for ØMU-landene generelt, mens en stigning i gælden for lande, der i forvejen har en offentlig bruttogæld, som er større end BNP, har en signifikant virkning.

Nettogæld mest præcist udtryk, men ØMU-gæld nok mere brugt internationalt

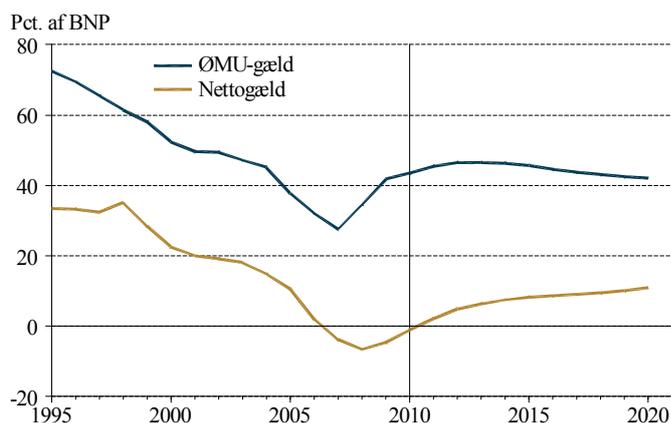
En selvstændig problemstilling, når man skal forsøge at sammenholde denne empiri med beregningerne i dette kapitel, er, hvordan den danske ØMU-gæld vil udvikle sig i forhold til den offentlige sektors nettogæld, som er det gældsbegreb, der indgår i modelberegningerne. Nettogælden opgør alle den offentlige sektors finansielle aktiver og passiver. ØMU-gælden er derimod et bruttogælds begreb, hvor en række offentlige aktiver ikke er medregnet. Det gælder således indeståender på statens konto i Nationalbanken og Den Sociale Pensionsfonds beholdning af realkredit- og indeksobligationer. Desuden er der nogle andre forskelle. Således opgøres ØMU-gælden til nominel værdi, mens nettogælden opgøres til kursværdi. Nettogælden er det gælds begreb, som er relevant for spørgsmålet om de offentlige finansiers holdbarhed. Da ØMU-gælden opgøres efter fælles standardiserede retningslinjer i de forskellige EU-lande, er det imidlertid denne, der anvendes i internationale sammenligninger, og man må forestille sig, at det i højere grad er denne gælds størrelse, som de finansielle markeder vil tage bestik efter.

Forskellen på nettogæld og ØMU-gæld antages at være på 30 pct. i 2020

Inden finanskrisen udgjorde forskellen på ØMU-gælden og den offentlige nettogæld stabilt ca. 30 pct. af BNP, jf. figur III.19. I løbet af 2008 og 2009 voksede forskellen til godt 45 pct. af BNP. Det skyldes blandt andet finansieringen af de statslige bankpakker og større opkøb af realkreditobligationer i Den Sociale Pensionsfond. I hvert fald en del af

denne balanceoppustning må forventes at blive rullet tilbage i de kommende år. I fremskrivningen præsenteret i kapitel I og afsnit III.2 er det i årene frem til 2020 beregningsteknisk antaget, at den årlige forøgelse af begge gældsposter svarer til underskuddet på den offentlige saldo, sådan at ØMU-gælden i kr. forøges med det samme beløb som nettogælden. Dette medfører, at forskellen målt som BNP-andel igen indsnævres til ca. 30 pct. af BNP i 2020.

Figur III.19 Nettogæld og ØMU-gæld indtil 2020



Anm.: I fremskrivningen er det antaget, at den årlige forøgelse af begge gældsposter svarer til underskuddet på den offentlige saldo, sådan at ØMU-gælden i kr. forøges med det samme beløb som nettogælden. Den lodrette streg angiver overgang til fremskrivning.

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

ØMU-gæld på 95 pct. af BNP i et holdbart forløb

I det ovenfor omtalte hypotetiske forløb, hvor finanspolitikken netop er holdbar på lang sigt, stiger nettogælden som nævnt til ca. 65 pct. af BNP. Under antagelse af, at ØMU-gælden også efter 2020 vil overstige nettogælden med en størrelsesorden på 30 pct. af BNP, svarer dette til, at ØMU-gælden i dette forløb på lang sigt vil stabilisere sig på et niveau på omkring 95 pct. af BNP.

Svært at identificere grænse – og umuligt sikkert at udtale sig om konsekvensen af overskridelse

Som nævnt kan det næppe definitivt fastslås, hvornår gælden bliver så stor, at de finansielle markeder mister tilliden til det pågældende lands statsobligationer. I en konkret situation må det også formodes at afhænge af en lang række andre faktorer som f.eks. situationen for sammenlignelige landes finanser og statsgæld og vurderinger af, i hvor høj grad der er tale om en midlertidig situation for det pågældende land. Hvis gælden overskrider den kritiske grænse, er det sandsynligt, at aktørerne på de finansielle markeder vil kræve en ekstra risikopræmie, som vil indebære en højere rente. Da en højere rente i sig selv vil forværre saldoen og dermed gældsopbygningen, kan en sådan situation hurtigt komme ud af kontrol, hvis der ikke gennemføres markante tiltag til forbedring af den offentlige saldo, som kan bremse gældsopbygningen. Præcis hvordan de finansielle markeder vil reagere, vil uden tvivl afhænge af mange forhold, som gør det nærmest umuligt at gisne om den mulige konsekvens af at overskride gældsgrænsen. Med en gældskvotepå 100 pct. vil en stigning i renten på blot 1 pct.point medføre forøgede renteudgifter på 19 mia. kr. i nutidskroner, eller mere end en fuldstændig afskaffelse af efterlønnen vil give i statskassen.

Grænser for gældskvoten på 30 og 50 pct. undersøges

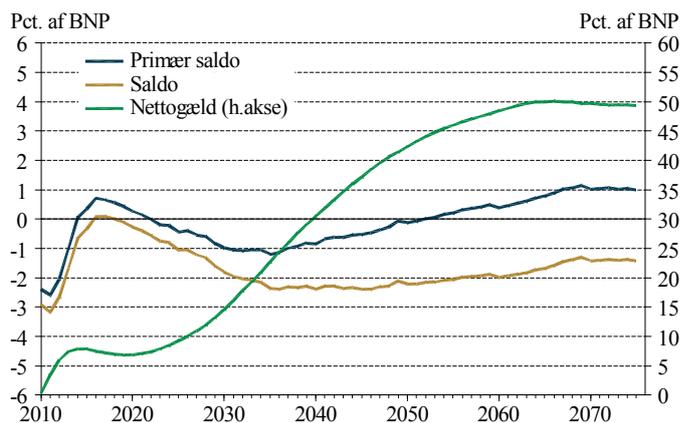
I det følgende illustreres derfor i stedet, hvad der skal til for at forhindre, at gælden overstiger en given gældsgrænse. Konkret beregnes to forløb, der adskiller sig ved grænsen for gældskvoten. I det ene tilfælde må nettogælden aldrig overstige 50 pct. af BNP, mens grænsen i det andet tilfælde sættes til 30 pct. af BNP, svarende til en ØMU-gældsgrænse på henholdsvis 80 og 60 pct. I begge tilfælde antages det, at den primære saldo forbedres permanent fra og med 2014 tilstrækkelig meget til, at det pågældende gældsloft aldrig overskrides. Den første (og højeste) grænse ligger nogenlunde midt i det interval, hvor der som nævnt empirisk er tegn på, at finansmarkederne begynder at reagere på gældskvoternes størrelse. Den anden grænse svarer til EU's Maastricht-kriterier og kan betragtes som en mere forsigtig tilgang. Her forsøger man at være på den sikre side, forstået på den måde, at gælden ikke når at blive faretruende stor, før politikerne får mulighed for at gribe ind, hvis f.eks. centrale forudsætninger begynder at skride. En pludselig

kraftig lavkonjunktur kan eksempelvis få gælden til at stige betydeligt i løbet af ganske få år.

**50 pct.
gældsgrænse
kræver forbedring
på 13 mia. kr. årligt**

Hvis den restriktion, at nettogælden aldrig må overstige 50 pct. af BNP, skal nås ved hjælp af en permanent forbedring af den primære saldo fra og med 2014, er den krævede forbedring i forhold til grundforløbet på knap 0,7 pct. af BNP eller 13 mia. nutidskroner årligt. Det resulterende hypotetiske forløb er illustreret i figur III.20. Det strukturelle budgetunderskud er på godt 2 pct. af BNP i en årrække fra 2035 til 2045. Til sammenligning var underskuddet på omkring 3 pct. i det hypotetiske holdbare forløb og på omkring 4 pct. i grundforløbet. Toppunktet for gælden på 50 pct. nås under de givne forudsætninger mellem 2060 og 2070. Forløbet med en maksimal gældskvote er overholdbart, da strammningen fra 2014 antages at være på 0,7 pct. af BNP, selvom holdbarhedsproblemet kun er ½ pct. af BNP. Dette betyder, at gælden i dette forløb på lang sigt vil falde og efterhånden blive forvandlet til en stadig voksende formuekvote for den offentlige sektor. Alternativt kan der føres en mere lempelig finanspolitik efter 2060'erne, jf. nedenfor.

Figur III.20 Forløb med gældsgrænse på 50 pct.



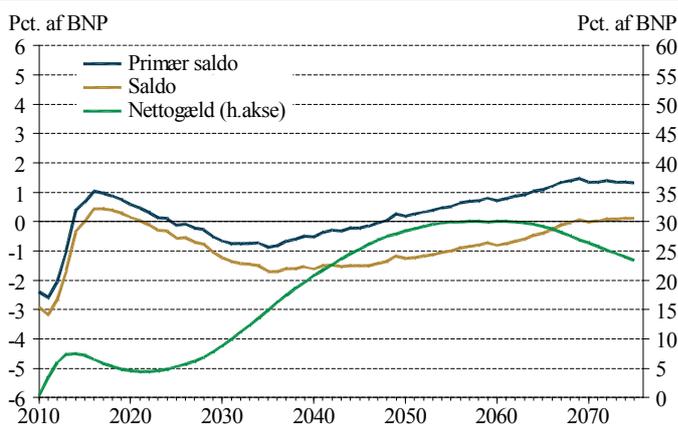
Anm.: Det antages, at den primære saldo fra 2014 permanent forbedres med 0,7 pct. af BNP i forhold til grundforløbet. Dette svarer netop til, at nettogældskvoten aldrig overstiger 50 pct. af BNP.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**30 pct.
gældsgrænse
kræver forbedring
på 19 mia. kr. årligt**

Hvis nettogælden aldrig må overstige 30 pct. af BNP, er den krævede årlige forbedring fra 2014 på 1 pct. af BNP eller 19 mia. kr. Kravet til en troværdig finanspolitik med denne fortolkning er altså dobbelt så stort som holdbarhedskravet. I dette forløb når gælden sit toppunkt mellem 2050 og 2060, jf. figur III.21. Underskuddet når kun op på omkring 1½ pct. af BNP i årene 2035-45, hvilket er under halvdelen af niveauet i grundforløbet. Som det fremgår af figuren, er de offentlige finanser i dette forløb ganske tæt på at være i balance i 2020, hvilket netop er det centrale mål i regeringens 2020-plan.

Figur III.21 Forløb med gældsgrænse på 30 pct.



Anm.: Det antages, at den primære saldo fra 2014 permanent forbedres med 1 pct. af BNP i forhold til grundforløbet præsenteret i afsnit III.2. Dette svarer til, at nettogældskvoten aldrig overstiger 30 pct. af BNP.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Forløbene med gældsgrænser er overholdbare ...

Eksemplerne illustrerer, at permanente saldoforbedringer, der gennemføres for at sikre, at gælden med de givne forudsætninger i øvrigt ikke på noget tidspunkt overskrider en given grænse, indebærer, at finanspolitikken bliver overholdbar. Dette ses i graferne ved, at gælden begynder at falde efter et givet tidspunkt (langt) ude i fremtiden. Konsekvensen er, at der senere i århundredet opstår et finanspolitisk råderum, der kan bruges til enten at sænke skatterne på det tidspunkt eller øge de offentlige udgifter i forhold til udgangspunktet. Der vil altså på det tidspunkt være plads til at forværre den primære saldo, uden at finanspolitikken bliver uholdbar, eller gældskvoten overskrider det pågældende loft. Konsekvensen af at nedbringe underskuddene på mellemlang sigt og dermed begrænse gældsopbygningen til et lavere niveau, end hvad der skal til af hensyn til holdbarheden, er altså, at den primære saldoss tidsmæssige profil bliver forskubbet. I de viste forløb forbedres saldoen i de første ca. 50 år, hvorefter den i den fjerne fremtid kan forværres i de efterfølgende år i forhold til det hypotetiske holdbare forløb i figur III.17. Dette er et resultat af, at den offentlige saldo i udgangsforløbet har tendens til at udvikle sig relativt positivt efter 2050.

... og flytter dermed reelt overskud fra den fjerne til den nærmere fremtid**Fremrykning af pensionskatter har været nævnt**

En sådan tidsmæssig forskydning af den langsigtede profil for den primære saldo kan foretages ved hjælp af mange forskellige instrumenter, som generelt vil påvirke fordelingen på tværs af generationer. En mulighed, der somme tider nævnes, og som principielt ikke påvirker den intergenerationelle fordeling, er en fremrykning af beskatningen af pensionsindkomst fra udbetalings- til indbetalings-tidspunktet. I dag er indbetalinger til pensionsopsparring fradragsberettigede, mens udbetalingerne fra pensionskonti omvendt beskattes. Dermed består en væsentlig del af alle pensionsformuer reelt af udskudt skattebetaling, som er et implicit aktiv for den offentlige sektor. Omlægges pensionsbeskatningen fremadrettet, således at indbetalinger beskattes på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne til gengæld gøres skattefrie, vil den offentlige saldo blive mærkbart forbedret i en periode på 25-30 år. Dette vil formindskede gælden, samtidig med at omlægningen som udgangspunkt vil være neutral over for den enkelte pensionsopsparer, idet hans pensionsindkomst efter skat ikke vil ændre sig.

Saldoneutralt på lang sigt, men permanent lavere gæld

På kort sigt vil saldoforbedringen være betydelig. De samlede pensionsindbetalinger udgjorde således i 2009 godt 123 mia. kr. Fremadrettet forventes pensionsindbetalingerne at ligge på et niveau i størrelsesordenen 6 pct. af BNP. Den umiddelbare forbedring af den primære saldo i de første år vil efterhånden blive afløst af en forværring i forhold til grundforløbet. Forestiller man sig, at staten opsparer og forrenter de ekstra skatteindtægter med en forrentning svarende til forrentningen i det gennemsnitlige pensions-selskab, vil forværringen af den primære saldo på længere sigt nøjagtigt blive modsvaret af de ekstra renteindtægter. I denne situation vil nettovirkningen på den samlede saldo blive neutral på lang sigt. Nettogælden vil samtidig permanent være lavere, jf. boks III.4.

Fare for, at politikerne fristes over evne

En væsentlig indvending mod en sådan omlægning af pensionsbeskatningen er, at det meget store, men midlertidige overskud på de offentlige finanser kan friste befolkning og politikere til at bruge flere penge end ellers. I det nuværende system finder den faktiske pensionsbeskatning sted på det tidspunkt, hvor det offentlige har et relativt stort udgiftsbehov til bl.a. serviceudgifter (nemlig når en stor del af befolkningen er relativt gammel). Fremrykningen vil ændre på denne sammenhæng. Der er derfor en klar fare for, at omlægningen i sig selv vil øge de offentlige udgifter. Dette vil betyde, at pengene vil mangle på længere sigt, og den samlede effekt af omlægningen vil så være, at de offentlige finanser bliver mere uholdbare. En forudsætning for, at en sådan fremrykning af pensionsskatten ikke vil forværre holdbarheden, er derfor, at de ekstra skatteindtægter båndlægges, så de ikke kan bruges i utide, f.eks. via opbygningen af en konsolideringsfond i stil med den norske oliefond.

Pensionsfremrykning hjælper ikke på holdbarheden

Det bør understreges, at med de i boksen anvendte forudsætninger om skattesatser og afkast vil en fremrykning af pensionsbeskatningen ikke påvirke den finanspolitiske holdbarhed. En omlægning af pensionsbeskatningen vil dermed ikke bidrage til at løse holdbarhedsproblemet i dansk økonomi. Den vil blot forvandle et implicit offentligt aktiv i form af udskudt pensionskat til et eksplicit aktiv. I kraft af påvirkningen af den opgjorte offentlige saldo og gæld kan dette dermed formindske og eventuelt fjerne et

troværdighedsproblem ved at give tydeligere information til finansmarkederne om den reelle offentlige formue, men kun under forudsætning af, at finanspolitikken i udgangspunktet faktisk er langtidsholdbar. Konstruktionen vil ikke afhjælpe det problem, at der kan være aktører, som vurderer, at finanspolitikken er uholdbar i det hele taget, f.eks. fordi de ikke stoler på, at indekseringsreglerne fra velfærdsaftalen vil blive fulgt i praksis.

Problematisk, hvis mulighed for udjævning af skattepligtig indkomst forsvinder

Hvis fremrykningen af pensionsbeskatningen ikke er neutral, hvad angår den effektive skattesats for den enkelte skatteyder på ind- og udbetalingstidspunktet, vil den desuden medføre et andet problem. Det nuværende system for pensionsbeskatning giver nemlig en hensigtsmæssig mulighed for at udglatte indkomsten for skatteydere, hvis årlige indkomst er meget svingende. Hvis denne mulighed forsvinder, skaber det alt andet lige et problem for denne gruppe.

Forskellige konsekvenser for fordelingen mellem generationer

I det foregående er nævnt to forskellige principielt mulige måder til at fjerne det troværdighedsproblem, der kan opstå selv i et holdbart forløb som følge af, at der midlertidigt er store underskud på saldoen, og der dermed opbygges en meget stor offentlig gæld. Den ene er at forskyde den primære saldo via traditionelle saldoforbedringer (besparelser, skattestigninger eller tiltag, der forøger beskæftigelsen) i en periode på måske 40-50 år, som omvendt giver plads til tilsvarende saldoforringelser – i form af større offentlige udgifter og/eller skattelettelser – på lang sigt. Den anden er den nævnte fremrykning af pensionsbeskatningen. De to måder kan imidlertid have vidt forskellige konsekvenser for fordelingen mellem de forskellige generationer.

Boks III.4 Omlægning af pensionsbeskatningen

Den skattemæssige behandling af pensionsopsparing med fradrag for indbetalinger og beskatning på udbetalingstidspunktet betyder, at en stor del af den formue, der er opsparet i pensionselskaberne, repræsenterer fremtidige skattebetalinger.

En ændring af skattesystemet, så pensionsopsparing bliver beskattet på indbetalingstidspunktet, mod at udbetalingerne bliver skattefrie, vil føre til, at skattebetalingerne på fremtidige pensioner fremrykkes, således at skattebetalingerne kommer i de nærmest kommende år i stedet for at komme, når opsparerne får udbetalt deres pensioner i fremtiden. En sådan fremrykning af skattebetalingerne vil – alt andet lige – forbedre den offentlige sektors saldo i en periode på 25-30 år, dvs. frem til omkring 2040. Modsvaret til denne forbedring er, at den primære saldo forværres permanent som følge af den manglende skat af pensionsudbetalingerne efter 2040.

Hvis de offentlige udgifter ikke påvirkes af den ændrede beskatning, hvis der ikke sker ændringer i opsparingsadfærden, og hvis den offentlige sektor kan opnå samme forrentning af de ekstra skattebetalinger som et gennemsnitligt pensionselskab, bliver den finanspolitiske holdbarhed ikke påvirket af omlægningen.

Flytning af beskatningen fra udbetalings- til indbetalingstidspunktet giver anledning til samme pension efter skat, hvis der anvendes samme skatteprocent på indbetalingstidspunktet som på udbetalingstidspunktet (korrigeret for modregningen i det offentlige pensionstillæg mv.). Da den fremtidige indkomst ikke kendes, når indbetalingen foretages, kan det være vanskeligt at opnå dette i praksis. Selv uden hensyn til dette kan det tænkes, at pensionsopsparingen reduceres som følge af fremrykningen af beskatningen. Dette kan ske, hvis skatteudskydelsen i sig selv udgør en tilskyndelse til at spare op (f.eks. i forventning om en fremtidig skattelempelse). Hvis det er tilfældet, fører omlægningen til gradvist lavere nationalindkomst, og dermed også en forværret finanspolitisk holdbarhed, selvom de offentlige udgifter ikke ændres.

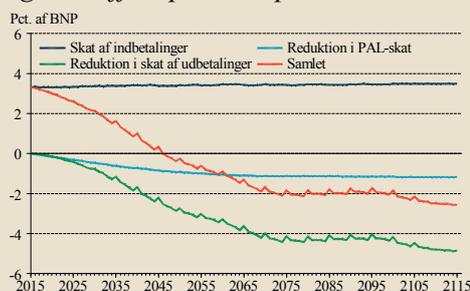
De mulige konsekvenser for de offentlige finanser fremgår af figur A og B. Hvis det antages, at omlægningen kan foretages uden at påvirke opsparingsadfærden, vil beskatningen af indbetalingerne føre til en indtægtsstigning fra 2015 på 56 mia. kr. (2010-niveau) eller godt 3 pct. af BNP, jf. den blå kurve i figur A. Denne stigning i skatteprovenuet vil være permanent, men gradvist vil stigningen blive modvirket af et lavere provenu fra pensionsafkastbeskatningen, jf. den brune kurve. Faldet i PAL-skatten sker, fordi den formue, der bringes til beskatning, nu kun er den akkumulerede værdi af indbetalingerne efter skat, mens det i det nuværende system er indbetalingerne før skat, der forrentes.

Boks III.4 Omlægning af pensionsbeskatningen, fortsat

Endelig vil der være et gradvist voksende provenutab som følge af, at der ikke opkræves skat af pensionsudbetalinger, som er blevet beskattet på indbetalingstidspunktet, jf. den grønne kurve. Nettoeffekten af disse tre provenueffekter er, at den primære offentlige saldo efter at være blevet forbedret på kort sigt gradvist forværres til en permanent forværring på ca. 2½ pct. af BNP, som nås efter omkring 80 år, jf. den røde kurve i figur A.

Hvis den offentlige primære saldo i øvrigt er uændret – således at den forbedrede saldo ikke giver anledning til øgede udgifter eller reduceret beskatning – vil den offentlige sektor gradvis akkumulere en formue, som efter ca. 80 år er omkring 120 pct. af BNP større, end den ville have været uden skatteomlægning, jf. figur B. Renterne af denne formue kan dække forværringen af den primære saldo. Det er en forudsætning bag dette regnestykke, at forbedringen af den offentlige sektors saldo forrentes med samme rente, som kunne være opnået i pensionsselskaberne – dvs. med en rente, der er højere end statsobligationsrenten. Er dette ikke tilfældet, vil omlægningen af beskatningen føre til en holdbarhedsforværring, selv med uændrede offentlige udgifter og uændret opsparing.

Figur A Effekt på skatteprovenu



Figur B Effekt på offentlig formue



Anm.: Figurerne viser effekten på de offentlige finanser af at omlægge beskatningen af pensioner fra udbetalingstidspunktet til indbetalingstidspunktet.

**Ændret
pensionsbeskatning
påvirker i
princippet ikke
generations-
fordelingen**

Pensionsskattereformen vil i princippet ikke ændre fordelingen i forhold til det rene holdbare forløb, fordi den ikke påvirker pensionsopsparernes skattebetalinger over deres samlede livsforløb. Traditionelle saldoforbedringer vil derimod give anledning til en ændret intergenerational fordelingsprofil, afhængigt af hvilket konkret instrument der anvendes til først at forbedre og i den fjernere fremtid

forværre den primære saldo. Hvis instrumentet eksempelvis er den almindelige indkomstskattesats, vil de nuværende skatteydere skulle betale mere i skat, mens fremtidens skatteydere slipper billigere. Hvis instrumentet er offentlige udgifter rettet mod enten de yngre årgange (f.eks. udgifter til undervisning, børnepasning eller børnefamilieydelse) eller ældre årgange (f.eks. udgifter til ældrepleje, folkepensionens størrelse eller ændringer i tilbagetrækningsalder), vil det være andre generationer, der bliver påvirket i positiv hhv. negativ retning.

Mange forskellige forhold påvirker generationernes levevilkår

Det vil således påvirke de økonomiske levevilkår blandt forskellige generationer, hvilket instrument man vælger til at adressere de finanspolitiske udfordringer. Det er svært objektivt at fastslå, hvordan fordelingen mellem generationer ideelt set bør være. Afvejningen af generationernes interesser over for hinanden bør dog naturligt tage hensyn til de levevilkår, som i øvrigt påvirker de forskellige generationer.

Generationernes størrelse har betydning – især hvis der kræves “tæt på balance”

Et forhold, der i et velfærdssystem som det danske har betydning for generationsfordelingen, er generationernes størrelse: Relativt små generationer vil alt andet lige få en relativt stor skattebyrde for at finansiere offentlige udgifter til børn, unge og ældre i de større omliggende generationer, hvis saldoen skal holdes tæt på balance. Men det er selvfølgelig ikke kun generationernes relative størrelse, der har betydning for den intergenerationelle fordeling. Generationerne påvirkes forskelligt af andre fænomener som konjunkturudsving, ændringer i den økonomiske politik, udviklingen i levetiden, miljøtilstanden osv. Af særlig stor betydning for den intergenerationelle fordeling er nok, at den vedvarende produktivitetsvækst i almindelighed må forventes at medføre, at yngre generationer systematisk bliver rigere end deres ældre forgængere. En anden dimension med betydning for den intergenerationelle balance er udviklingen i tilbagetrækningsalderen. Som nævnt indledningsvist i dette afsnit og diskuteret nærmere i kapitel II indebærer den konkrete udformning af indekseringen af tilbagetrækningsalderen, at fremtidens generationer får færre år på offentligt støttet tilbagetrækning end nutidens. Som nævnt kan der stilles spørgsmålstegn ved, om det er sandsynligt, at disse konkrete retningslinjer vil blive fulgt fremadrettet.

Fremtidige generationer bliver rigere pga. vækst

Regler for tilbagetrækning favoriserer de nuværende generationer

**Generations-
konsekvenser
naturligt element i
den politiske
vurdering af
reformforslag**

Sammenfattende adskiller de forskellige ældre, yngre og kommende generationers livsvilkår sig på mange måder fra hinanden. Den måde, hvorpå de kommende finansieringsproblemer vil blive løst, vil også påvirke fordelingen mellem generationerne. Det er derfor et naturligt element i den politiske vurdering af de forskellige mulige tiltag til at forbedre de offentlige finanser at være opmærksom på, hvordan tiltagene påvirker den intergenerationelle fordeling.

III.4 Hvordan kan den offentlige saldo forbedres?

**Tre veje til
saldoforbedringer**

Som de foregående afsnit har demonstreret, er der i forhold til gældende politik behov for at forbedre de offentlige finanser fremover, både permanent af hensyn til den manglende holdbarhed og derudover mere midlertidigt af hensyn til at have en troværdig udvikling i gæld og saldo. Der er principielt tre forskellige veje til at forbedre de offentlige finanser. En mulighed er besparelser på de offentlige udgifter, dvs. indkomstoverførsler, subsidier, offentligt forbrug eller offentlige investeringer. En anden mulighed er at hæve skattesatserne. Endelig kan tiltag, der medfører en højere beskæftigelse, forbedre de offentlige finanser, idet de i sig selv medfører højere skatteindtægter og evt. lavere udgifter til indkomstoverførsler. Nogle tiltag vil være en kombination af flere af de tre mulige veje. En afskaffelse eller begrænsning af efterlønnen (en besparelse på overførselsindkomsterne) vil således også medføre større beskæftigelse og dermed øgede skatteindtægter. I det følgende præsenteres en række beregninger, der illustrerer de forskellige veje til at forbedre finanserne.

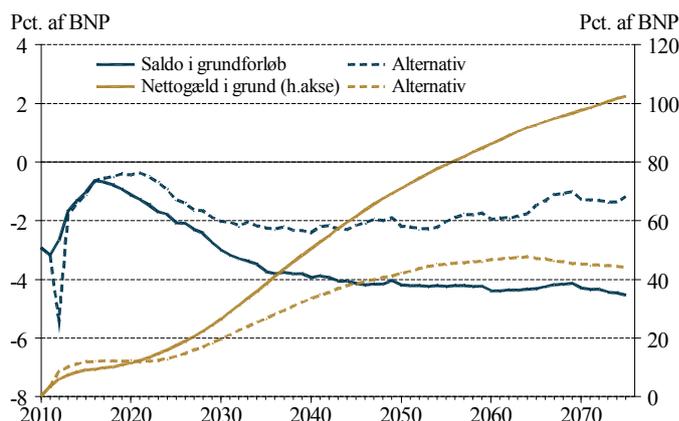
**Afskaffelse af
efterlønnen vil gøre
finanspolitikken
holdbar**

En afskaffelse af efterlønnen vil forbedre de offentlige finanser mærkbart. Som en konkret illustration af effekterne af en markant tilbagetrækningsreform er de mulige effekter af regeringens oprindelige udspil til afskaffelse af efterlønnen beregnet ved hjælp af DREAM. Udspillet indebærer en gradvis udfasning af efterlønnen fra 2014, samtidig med, at velfærdsaftalens forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år fremrykkes, jf. også beskrivelsen i afsnit II.7. Beregningen viser, at holdbarheden forbedres med 0,6 pct. af BNP eller

12 mia. kr. årligt.⁵ En afskaffelse af efterlønnen vil dermed godt og vel løse Danmarks holdbarhedsproblem, der som beskrevet i afsnit II.2 vurderes at udgøre 0,5 pct. af BNP. Reformudspillet indebærer, at underskuddet på de offentlige finanser vil blive mærkbart mindre end i grundforløbet, jf. figur III.22. I årene omkring 2020 er saldoen særligt påvirket af fremrykningen af folkepensionsalderen, mens denne del af tilbagetrækningsudspillet isoleret set ikke har betydning på længere sigt. Trods forbedringen vil saldoen stadig ligge tæt på -2 pct. af BNP i en årrække, og nettogælden når et toppunkt på godt 45 pct. af BNP i starten af 2060'erne i denne fremskrivning. Stigningen i gælden bliver mere end halveret i forhold til grundforløbet. Da eksperimentet indebærer en svag overholdbarhed, vil gælden endda begynde at falde på lang sigt.

- 5) Sidst i dette afsnit diskuteres konsekvenser af at tage højde for, at tilpasningen på arbejdsmarkedet formodentlig tager længere tid, end det forudsættes i denne modelberegning.

Figur III.22 Regeringens udspil til afskaffelse af efterlønnen og fremrykning af folkepensionsalder



Anm.: Beregningen viser den mulige effekt af gradvist at afskaffe efterlønnen og fremskynde forhøjelsen af folkepensionsalderen til 67 år ifølge regeringens udspil til 2020-plan fra april 2011. Alternativforløbet har en holdbarhedsindikator på 0,1 pct. af BNP. Det store underskud i 2012 i alternativforløbet skyldes tilbagebetaling af efterlønsbidrag i dette år.

Kilde: Beregninger på DREAM.

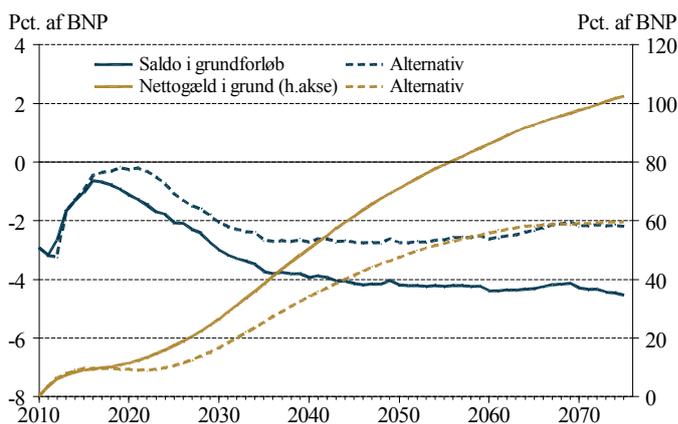
Nyligt forlig om tre års efterløn er mindre vidtgående ...

En mindre vidtgående mulighed er at begrænse efterlønnen. Der er for nylig indgået et forlig, som i løbet af perioden 2014-23 dels reducerer efterlønsperioden til tre år, dels fremrykker stigningen i folkepensionsalderen til 67 år i forhold til det, der tidligere er blevet vedtaget i forbindelse med velfærdsaftalen, jf. kapitel II.

... og gør knap nok finanspolitikken holdbar

Denne reform beregnes i sig selv at forbedre holdbarheden med 0,4 pct. af BNP eller 8 mia. nutidskroner årligt. Det er dermed næsten nok til at skabe holdbarhed. Effekten på saldo og gæld kan ses i figur III.23. I 2020 forbedrer reformen saldoen med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, og forskellen stiger med tiden, så forbedringen i 2040 eksempelvis er på over 1 pct. af BNP. Saldoen ligger dog stadig tæt på -3 pct. af BNP i en årrække. Nettogælden stiger igennem hele forløbet. Stigningen i gælden er dog klart mindre end i grundforløbet. I 2075 udgør nettogælden i alternativet ca. 60 pct. af BNP, mens gældskvoten er over 100 pct. i grundforløbet.

Figur III.23 Tre års efterløn og fremrykning af folkepensionsalder



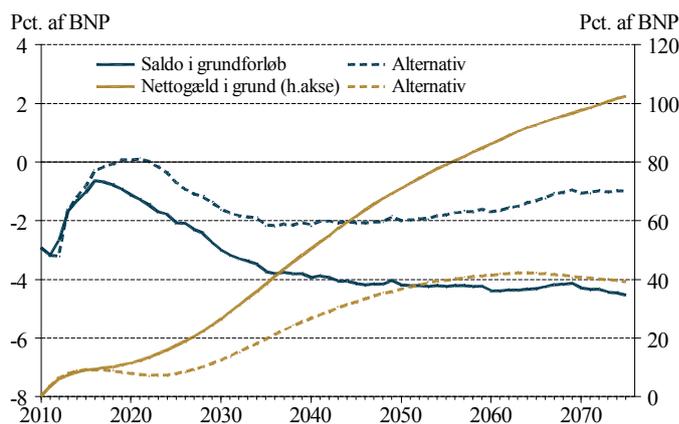
Anm.: Beregningen viser den mulige effekt af at forkorte efterlønsperioden fra fem til tre år og ændre pensionsmodregningsreglerne, som aftalt i forliget mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i maj 2011. I beregningen er endvidere taget højde for den i forliget aftalte fremrykning af folkepensionsalderen. Alternativforløbet har en holdbarhedsindikator på -0,1 pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Yderligere forbedringer på 5 mia. kr. gør forløbet holdbart

Ud over det nævnte forlig om reduktion af efterlønsperioden blev der midt i maj også indgået et forlig om forskellige andre tiltag, der ifølge regeringens beregninger tilsammen vil forbedre saldoen med 5 mia. kr. i 2020. For at illustrere betydningen af en sådan saldoforbedring er der i figur III.24 vist et forløb, hvor der permanent er lagt 5 mia. nutidskroner, dvs. ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP, til den primære saldo. Denne yderligere forbedring gør forløbet godt og vel holdbart. Saldoen udviser dog et underskud på lidt over 2 pct. i en årrække, og nettogælden når op på et niveau på godt 40 pct., inden den igen aftager.

Figur III.24 Tre års efterløn og fremrykning af folkepensionsalder samt saldoforbedring på 5 mia. kr.



Anm.: Beregningen viser den mulige effekt af at forkorte efterlønsperioden fra fem til tre år og ændre pensionsmodregningsreglerne, som aftalt i forliget mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i maj 2011. I beregningen er endvidere taget højde for den i forliget aftalte fremrykning af folkepensionsalderen. Endelig er det antaget, at der gennemføres forbedringer af den primære saldo på 5 mia. kr. i 2011-niveau, gradvist indfaset fra 2012 til 2020. Alternativforløbet har en holdbarhedsindikator på 0,2 pct. af BNP.

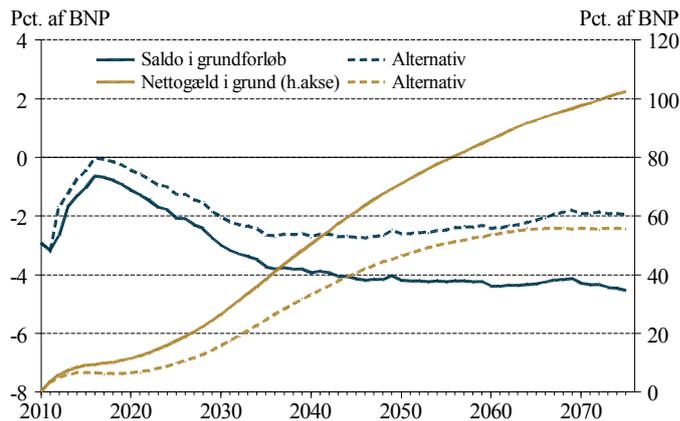
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Servicebesparelse på ½ pct. af BNP fra 2012 vil gøre finanspolitikken holdbar ...

... men give betydelig gældsopbygning

Som nævnt eksisterer der adskillige veje til at forbedre saldoen. I figur III.25 illustreres virkningen af en permanent besparelse på det kollektive offentlige forbrug, dvs. udgifter til forsvar, centraladministration mv., af en størrelsesorden, som gør, at forløbet netop bliver holdbart. Det indebærer en besparelse på ½ pct. af BNP eller 9 mia. nutidskroner fra og med 2012. En sådan besparelse medfører et underskud på den strukturelle saldo, der i en længere periode fra 2035-60 overstiger 2½ pct. af BNP. På længere sigt bevæger den sig mod et niveau på omkring -2 pct. af BNP. Nettogælden stiger frem mod 2075 til et niveau på omkring 55 pct. af BNP. Dette forløb er pr. konstruktion holdbart, hvilket ses af, at gældskvoten er stabil på lang sigt. Det relativt høje niveau for nettogælden kan dog gøre, at forløbet alligevel ikke er troværdigt.

Figur III.25 Offentlig forbrugsbesparelse



Anm.: Beregningen viser den mulige effekt af at reducere det kollektive offentlige forbrug permanent med 0,5 pct. af BNP fra 2012. Alternativforløbet har en holdbarhedsindikator på 0,0 pct. af BNP.

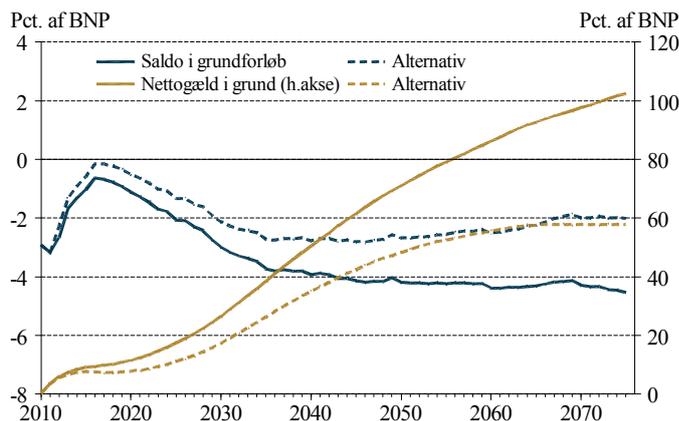
Kilde: Beregninger på DREAM.

**Holdbar
bundskattestigning
på godt
1 pct.point ...**

**... vil give betydelig
gældsopbygning**

De finanspolitiske problemer kan også løses ved hjælp af højere beskatning. Dette kan igen principielt ske ved mange forskellige skattetiltag, enten i form af generelle forhøjelser af indkomstskatten eller ved mere specifikke ændringer i skattesystemet. Hvis finanspolitikken netop skulle gøres holdbar ved hjælp af en stigning i bundskatten fra 2012, ville det kræve en stigning på godt 1 pct.point i bundskattesatsen. Konsekvenserne for den offentlige saldo og gældsudviklingen minder meget om det foregående eksperiment. Den primære saldo forbedres igen permanent med ca. ½ pct. af BNP, mens effekten på den samlede saldo øges gradvis i takt med, at renteudgifterne falder. Dette forløb er ligesom det forrige netop holdbart. Nettogælden vokser til 58 pct. af BNP i 2075, jf. figur III.26.

Figur III.26 Bundskattestigning



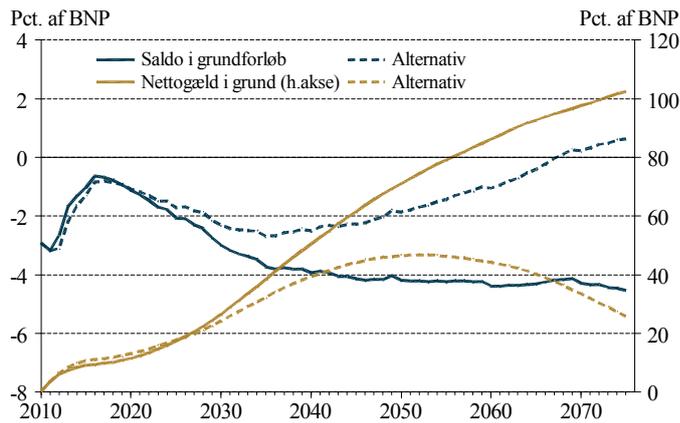
Anm.: Beregningen viser den mulige effekt af at øge bundskattesatsen permanent med 1,1 pct.point fra 2012. Alternativforløbet har en holdbarhedsindikator på 0,0 pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Ophævelse af nominalprincip gør finanspolitikken mere end holdbar ...

Et eksempel på en mere målrettet ændring i skattesystemet er en ophævelse af skattestoppets nominalprincip. Ophæves nominalprincippet, vil provenuet fra ejendomsværdiskatter, ejeravgifter på biler og en række punktafgifter fremover ikke blive udhulet som følge af inflationen, sådan som det er tilfældet i grundforløbet. Samtidig vil det have forskellige afledte effekter på de øvrige indtægter og udgifter. I en DREAM-beregning vil en ophævelse af denne skatteudhuling fra og med 2012 forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 1,3 pct. af BNP eller 25 mia. nutidskroner årligt. På kort sigt forværres saldoen dog en anelse i forhold til grundforløbet, jf. figur III.27. Det skyldes, at der i starten sker et prisfald på ejerboliger, fordi boligejerne i modellen indregner, at ejendomsværdiskatten fremover ikke falder som i grundforløbet. De lavere boligpriser medfører lavere indtægter for staten fra grundskyld mv. Samtidig stiger den private finansielle opsparing som følge af, at finansiell placering af opsparede midler nu bliver mere attraktiv i forhold til boligkøb. På længere sigt giver det flere skatteindtægter pga. lavere rentefradrag. Denne opsparingseffekt er dermed medvirkende til den stigende saldoforbedring, der kommer over tid.

Figur III.27 Ophævelse af nominalprincippet



Anm.: Beregningen viser den mulige effekt af at ophæve skattestoppets nominalprincip fra 2012. Alternativforløbet har en holdbarhedsindikator på 0,8 pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

... men indebærer dog alligevel underskud på over 2 pct. af BNP i flere årtier

Ophævelsen af nominalprincippet vil ifølge modelberegningerne gøre finanspolitikken overholdbar, sådan at der med de givne beregningsforudsætninger i øvrigt på længere sigt opstår et råderum til en mere gavmild finanspolitik. Ophævelsen af skattestoppets nominalprincip forhindrer imidlertid ikke, at den offentlige nettogæld vil nå op på over 45 pct. af BNP omkring 2055, hvor den toppe, og at den strukturelle saldo vil udvise et underskud på over 2 pct. af BNP i perioden 2030-50. Den relativt store gældsopbygning i betragtning af den store holdbarhedsforbedring, som ophævelsen af nominalprincippet medfører, skyldes, at forbedringen på den primære saldo fra højere skatteindtægter er meget beskednen i starten og derefter vokser over tid. Den er dermed kraftigst i fremskrivningens sidste år. En ophævelse af skattestoppet syv år senere, altså fra 2019, ville ifølge DREAM medføre en holdbarhedsforbedring på 1 pct. af BNP. Konsekvensen af at vente disse syv år med at afskaffe nominalprincippet er, at nettogælden dermed når at vokse til et betydeligt højere niveau, nemlig 60 pct. af BNP, inden den igen vil aftage.

Der eksisterer også en række andre mulige tiltag

De her præsenterede tiltag er blot eksempler på forskellige former for forbedringer af den offentlige saldo. Der kan i princippet nævnes mange andre forskellige former for besparelser eller indtægtsstigninger. I De Økonomiske Råd (forår 2010) beregnes således konsekvenserne af alternative tiltag som mindre end fuld lønregulering af overførselsindkomsterne eller afskaffelse af boligsikring og boligydelse. Andre muligheder, der har været nævnt, er tiltag, der bringer studietiden ned for studerende, en gradvis stigning i skatten på ejerboliger op til det neutrale niveau eller besparelser på selektive erhvervsstøtteordninger, jf. De Økonomiske Råd (forår 2010). Skatteministeriet har skønnet, at der er forskellige ubrugte forslag fra Skattekommissionen, som kan indbringe godt 6 mia. kr. i varigt provenu, jf. Skatteministeriet (2009).

Svært at anvise veje til øget arbejdstid

Et forslag, der nævnes i debatten, er muligheden for at øge den effektive gennemsnitlige arbejdstid. I modsætning til de ovenfor nævnte forslag er det imidlertid vanskeligt at pege på konkrete instrumenter, der kan virkeliggøre en sådan stigning. Det skyldes, at arbejdstiden ikke er under direkte politisk kontrol, og at folk i høj grad arbejder det antal timer om ugen eller året, de selv ønsker. En hypotetisk stigning i den gennemsnitlige arbejdstid på en time om ugen er tidligere beregnet til at kunne forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 0,8 pct. af BNP eller ca. 15 mia. nutidskroner årligt under forudsætning af, at overførselsindkomsterne ikke stiger sammen med de årlige lønindkomster (satsreguleringen afkobles), og antallet af offentligt ansatte reduceres proportionalt med stigningen i arbejdstiden, jf. De Økonomiske Råd (efterår 2010).

Sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse på kort og lang sigt

I DREAM slår ændringer i arbejdsudbuddet straks ud i øget beskæftigelse via lønpres

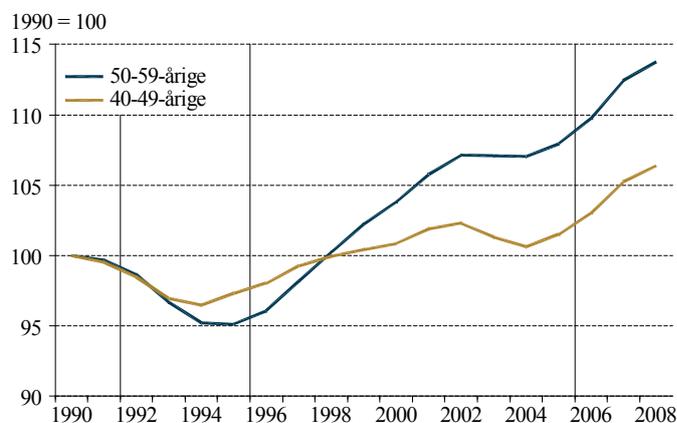
Et af de spørgsmål, der er blevet rejst i forbindelse med debatten om afskaffelse eller reduktion af efterlønnen, er, i hvilket omfang man kan regne med, at en stigning i arbejdsudbuddet vil slå ud i tilsvarende stigninger i beskæftigelsen, og hvor hurtigt det vil ske. De her præsenterede beregninger er alle foretaget med den makroøkonomiske model DREAM, der fokuserer på langsigtede strukturelle virkninger af ændringer i den økonomiske politik. Det antages i DREAM, at ændringer i arbejdsstyrken øjeblikkeligt slår ud i nogenlunde tilsvarende ændringer i beskæftigelsen, sådan at ledigheden forbliver på sit strukturelle niveau. Dette sker, fordi det antages, at reallønnen øjeblikkeligt tilpasser sig det ændrede forhold mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. I den tidligere viste DREAM-beregning af effekten af en reduktion af efterlønsperioden til tre år er reallønnen i gennemsnit i 2012-40 knap ½ pct. lavere end i grundforløbet, og skiftet nedad i reallønnen indtræder stort set med det samme.

Overgangsydelsen et eksempel på tæt sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse

Forskellige vidnesbyrd kan understøtte den nære sammenhæng mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse. I Danmark kan dette bl.a. illustreres ved hjælp af indførelsen og den efterfølgende afvikling af overgangsydelsen i midten af 1990'erne. Overgangsydelsen, der blev indført i 1992 med den hensigt at mindske arbejdsstyrken, gav langtidsledige mulighed for at blive fritaget for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvis de opfyldte en række objektive kriterier. I ordningens første to år omfattede den kun 55-59-årige, men fra 1994 blev den udvidet til også at omfatte de 50-54-årige. Allerede i 1996 blev tilgangen til overgangsydelsen dog lukket, sådan at ordningen blev udfaset frem til udgangen af 2006. I forbindelse med indførelsen af ordningen skete der et fald i beskæftigelsen blandt de 50-59-årige på trods af, at ordningen kun omfattede langtidsledige. Efter at tilgangen til ordningen blev lukket i 1996, skete der omvendt en stigning i beskæftigelsen for de 50-59-årige, jf. figur III.28. Stigningen i beskæftigelsen blandt de 50-59-årige var endda væsentligt større end blandt de 40-49-årige i samme periode. Der var således et tæt tidsmæssigt sammen-

fald mellem indførelsen og afviklingen af overgangsydelsen og udviklingen i beskæftigelsesfrekvenserne for de 50-59-årige.

Figur III.28 Overgangsydelse og beskæftigelsesfrekvenser



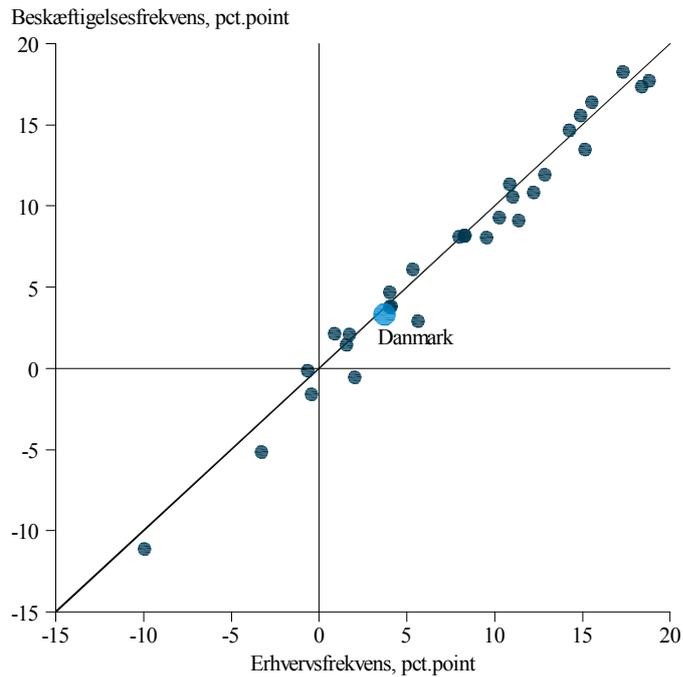
Anm.: Kurverne viser udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen for 40-49-årige og 50-59-årige i forbindelse med indførelse og afvikling af overgangsydelsen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sammenhæng ses også på tværs af lande

Sammenhængen mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse er også veldokumenteret, når man ser på et tværsnit af lande. Ændringen i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen blandt de 55-64-årige fra 1999 til 2009 i en række OECD-lande ligger således meget tæt på 45-graders-linjen, jf. figur III.29. Dette kan tolkes sådan, at en ændring i arbejdsstyrken blandt de 55-64-årige på et overraskende kort sigt indebærer en nogenlunde tilsvarende ændring i beskæftigelsen i samme aldersgruppe i de pågældende lande. Man skal dog være opmærksom på, at sammenhængen også kan gå den anden vej, hvis f.eks. arbejdsmarkedsreformer først og fremmest gennemføres i tider med efterspørgselspres på arbejdsmarkedet.

Figur III.29 Ændring i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser for 55-64-årige på tværs af OECD-lande, 1999-2009



Kilde: OECD Labour Force Statistics.

Løntilpasning kan tage tid

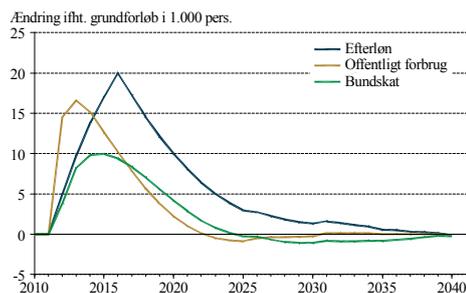
Estimationer i makroøkonometriske modeller af løntilpasningen på arbejdsmarkedet i perioder med ledighed tyder dog på, at tilpasningen foregår over flere år. I de hidtil præsenterede DREAM-beregninger af ændringer i efterlønnen forudsættes det, at de personer, som ellers ville modtage efterløn, i stedet overgår til arbejdsstyrken (bortset fra en andel, som overgår til andre overførselsindkomster som sygedagpenge og førtidspension), og at den større arbejdsstyrke umiddelbart øger beskæftigelsen som følge af øjeblikkelig løntilpasning. I makroøkonometriske modeller, hvor lønningerne ikke tilpasser sig øjeblikkeligt, vil reduktionen i antallet af efterlønsmodtagere på kort sigt give anledning til en stigning i ledigheden. Den højere ledighed vil dæmpe lønstigningerne og dermed gradvis øge virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft. De lavere lønnin-

ger gør, at danske varer kan produceres billigere, hvilket både øger eksporten og mindsker efterspørgslen efter importerede varer i forhold til danskproducerede varer. Samtidig bliver arbejdskraft billigere i forhold til kapital.

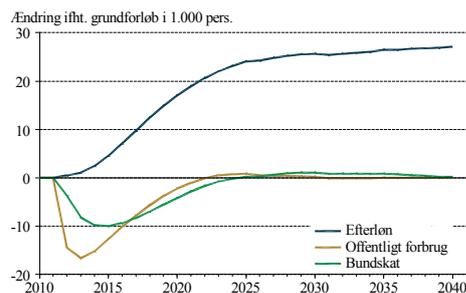
Effekt på ledighed kan illustreres med SMEC-beregning

Den midlertidige virkning på ledigheden af en delvis afskaffelse af efterlønnen kan illustreres i den makroøkonometriske model SMEC, der blandt andet er konstrueret til at illustrere sådanne mere kortsigtede effekter. Her tages udgangspunkt i et hypotetisk eksperiment, hvor antallet af personer på efterløn fra 2012 gradvist nedsættes med ca. 30.000 personer, hvoraf 10 pct. antages at overgå til førtidspension, og resten indgår i arbejdsstyrken. Dermed øges arbejdsstyrken med knap 1 pct. Modelberegningen viser, at ledigheden øges med op til 20.000 personer på kort sigt. En konsekvens af den midlertidigt højere ledighed er, at lønstigningerne i en periode bliver mindre end ellers. Ifølge modelberegningerne kræver det en reallønsnedgang på ca. 2 pct. i forhold til grundforløbet, og det tager omkring 15 år, før stigningen i arbejdsstyrken fuldt ud har sat sig i en højere beskæftigelse, jf. figur III.30.

Figur III.30a Effekt på ledighed



Figur III.30b Effekt på beskæftigelse



Anm.: Figurerne viser effekten på ledighed hhv. beskæftigelse i tre alternativer set i forhold til grundforløbet. De tre alternativer indebærer omtrent samme forbedring af den primære saldo på mellemlang sigt, nemlig knap ½ pct. af BNP. Det første alternativ (blå kurver) er en delvis afskaffelse af efterlønnen, hvor antal efterlønsmodtagere gradvist reduceres med ca. 30.000 fra 2012. Det andet alternativ (brun) er et permanent lavere offentligt forbrug som følge af ca. 12.000 færre offentligt ansatte fra og med 2012. Det tredje alternativ (grøn) er en permanent forøgelse af bundskatten på godt 1 pct.point fra og med 2012. Arbejdsudbuddet er eksogent i SMEC, og det antages i overensstemmelse med det, at den højere skat ikke har effekter på arbejdsudbuddet.

Kilde: Egne beregninger med SMEC.

Kontraktiv finanspolitik vil også øge ledigheden på kort sigt

Det er imidlertid ikke kun reformer, der øger arbejdsudbuddet, der risikerer at øge ledigheden på kort sigt. Også traditionelle finanspolitiske tiltag, der har til hensigt at forbedre de offentlige finanser, vil føre til en stigning i ledigheden på kort sigt. Gennemføres en finanspolitisk opstramning i form af f.eks. lavere offentligt forbrug eller højere skatter, er der tale om en sædvanlig kontraktiv finanspolitik, som på kort sigt dæmper den økonomiske aktivitet. I modsætning til reformer, der øger arbejdsudbuddet, har traditionelle finanspolitiske tiltag ikke nogen permanent effekt på beskæftigelsen. De kortsigtede effekter på ledighed og beskæftigelse afhænger af, hvilket finanspolitisk instrument der anvendes.

Opstramning med lavere offentligt forbrug har næsten samme ledighedseffekt

Til illustration kan betragtes effekten af en traditionel finanspolitisk opstramning, der har omtrent samme effekt på mellemlang sigt på den primære saldo som den delvise afskaffelse af efterlønnen. Konkret ses på en stramning i form af permanent lavere offentligt forbrug som følge af ca. 12.000 færre offentligt ansatte fra og med 2012. Til sammenligning kan nævnes, at en sådan reduktion i den offentlige beskæftigelse kun er lidt større end den stigning, der fandt sted fra 2009 til 2010. Ifølge modelberegninger med SMEC giver det lavere offentlige forbrug anledning til en stigning i ledigheden på godt 15.000 personer på kort sigt. Spejlbilledet af den højere ledighed er et fald i beskæftigelsen. Kontraktiv finanspolitik har kun effekt på ledighed og beskæftigelse på kort sigt. Den højere ledighed presser lønstigningerne ned, og i løbet af nogle år vil dette føre til, at beskæftigelsen øges i de private erhverv, svarende til faldet i beskæftigelsen i den offentlige sektor.

Skattestramning har mindre effekt på ledigheden

Foretages den finanspolitiske opstramning alternativt ved at øge bundskatten så meget, at effekten på den primære saldo er omtrent den samme på mellemlang sigt som ovenstående to alternativer, viser modelberegningen, at effekten på ledigheden er mindre på kort sigt, men til gengæld lidt mere længerevarende end ved besparelsen på det offentlige forbrug. Generelt er der størst aktivitetspåvirkning af finanspolitiske stramninger i form af lavere offentligt forbrug og investeringer, da aktivitetsniveauet påvirkes direkte. Opstramninger i form af højere skatter eller lavere indkomstoverførsler har generelt en mindre aktivitetspåvirkning i

SMEC, da effekten er indirekte gennem lavere disponibel indkomst.

**Ledighedseffekt
kan være
overvurderet**

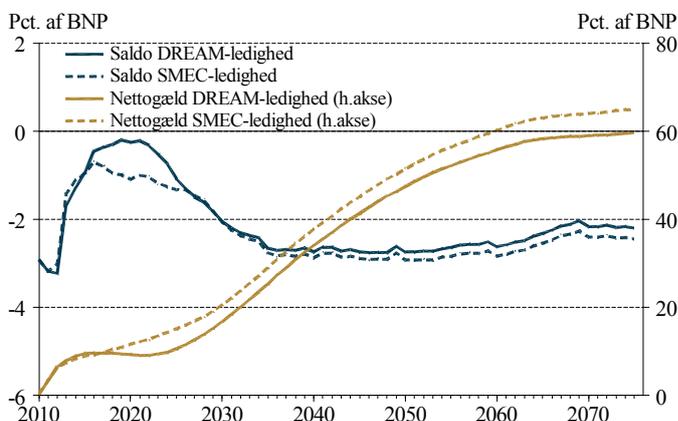
Størrelsen og varigheden af den ledighedsstigning, der fremkommer i modelberegningerne, afhænger af en række forhold. En af de centrale forudsætninger i modelberegningerne er størrelsen af prisfølsomheden i udenrigshandlen. Jo større prisfølsomhed, jo mindre reallønsnedgang skal der til for at øge beskæftigelsen. I SMEC er de estimerede eksportpriselasticiteter eksempelvis lavere end priselasticiteterne anvendt i DREAM. Hvor hurtigt beskæftigelsestilpasningen sker, afhænger desuden af, hvor kraftigt lønnen reagerer på ledighedsudviklingen. En anden betydningsfuld forskel mellem modelleringen i SMEC og DREAM er, at forbrugerne og virksomhederne i SMEC antages at reagere på den aktuelle indkomst og produktion, mens de antages at reagere på forventede værdier i DREAM. I tilfældet med delvis afskaffelse af efterløn vil beskæftigelsen – og dermed indkomsten og forbruget – stige på sigt. I DREAM antages det, at forbrugerne er klare over dette, og da de antages ikke at være kreditrationerede, vil de øge forbruget med det samme. En tilsvarende effekt gør sig gældende i relation til virksomhedernes investeringer. Hvis disse effekter – bare i et vist omfang – blev inddraget i SMEC-beregningen, ville det mindske stigningen i ledigheden på kort sigt som følge af efterlønsindgrebet.

**Holdbarheds-
effekten af
efterlønsafskaffelse
praktisk taget den
samme**

For at illustrere betydningen for de offentlige finanser af trægghederne i tilpasningen af beskæftigelsen er den tidligere beskrevne beregning med DREAM af det nylige efterlønsforlig gennemført med den supplerende antagelse, at ledigheden følger udviklingen i ledigheden i en tilsvarende beregning udført ved hjælp af SMEC. Dette betyder, at ledigheden midlertidigt er højere end i den standard-DREAM-beregning, der ligger bag figur III.23. Forskellen på saldo og gæld i de to forløb fremgår af figur III.31. På kort sigt indebærer forløbet med højere ledighed, at saldoen ikke forbedres så meget. I 2020 er saldoen således ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP dårligere i forløbet med SMEC-ledighed (den stiplede blå kurve) end i det rene DREAM-forløb (den fuldt optrukne blå kurve). Hermed er der ifølge beregningen ikke nogen forbedring af den offentlige saldo i 2020 i forhold til

grundforløbet, når der tages højde for den midlertidigt højere ledighed. Forbedringen af saldoen i DREAM-forløbet er udtryk for, at den strukturelle saldo, der i modsætning til den faktiske saldo ikke påvirkes negativt af den midlertidigt højere ledighed, forbedres. På længere sigt indsnævres forskellen mellem de to forløb i takt med, at ledigheden i forløbet med SMEC-ledighed falder tilbage til det niveau, der er gældende i både grundforløb og DREAM-forløb. Forskellen på holdbarhedsindikatoren i de to forløb udgør 0,3 promille af BNP eller ca. 0,6 mia. nutidskroner årligt. De øvrige beregninger vist i dette afsnit af forskellige former for finanspolitiske opstramminger kan ligeledes indebære en marginal overvurdering af holdbarhedsforbedringen, da der ikke tages højde for den kortsigtede effekt på ledigheden.

Figur III.31 Tre års efterløn og fremrykning af forhøjet folkepensionsalder med forskellige antagelser om ledighed



Anm.: Beregningen viser effekten på saldo og gæld af efterlønsforliget fra maj 2011, hvis man henholdsvis regner med øjeblikkelig beskæftigelsestilpasning som i DREAM og med træghed i tilpasningen som i SMEC. Holdbarhedsindikatoren er i begge tilfælde -0,1 pct. af BNP.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Afslutningsvis bringes en tabel, der opsummerer hovedresultaterne i de forskellige eksperimenter, der har været omtalt i indværende afsnit, jf. tabel III.4.

Tabel III.4 *Oversigt over beregninger af finanspolitiske tiltag*

	HBI	HBI	Saldo i	Saldo i	Maksimal
			2020	2040	nettogæld
	Pct. af BNP	Mia. kr.	Pct. af BNP	Pct. af BNP	Pct. af BNP
Grundforløb	-0,5	-9	-1,1	-3,9	103
Risikoscenarie	-1,7	-32	-0,9	-5,1	162
	-----		Ændringer	-----	
Afskaffelse af efterløn	0,6	12	0,7	1,5	-55
Efterløn reduceres til tre år	0,4	8	0,9	1,2	-43
Besparelse på offentligt forbrug	0,5	9	0,7	1,2	-47
1,1 pct.point højere bundskat	0,5	9	0,6	1,2	-45
Nominalprincip ophæves	1,3	25	0,0	1,4	-56
Nominalprincip ophæves fra 2019	1,0	20	-0,5	0,8	-43

Anm.: De nævnte eksperimenter er foretaget fra og med 2012, hvor intet andet er nævnt. Risikoscenariet er forløbet vist i figur III.16, hvor andelen af livet på arbejdsmarkedet holdes konstant for alle generationer fra 2010. HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er udregnet i forhold til strukturelt BNP i 2011 på 1920 mia. kr. Maksimal nettogæld angiver den højeste gældskvotente, der opstår i forløbet til og med 2075. For grundforløb og risikoscenarie er angivet niveauer. For øvrige eksperimenter angiver tallene ændringer i forhold til grundforløbet.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

III.5 Sammenfatning og anbefalinger

De finanspolitiske udfordringer er betydelige

De finanspolitiske udfordringer er betydelige. Den demografiske udvikling indebærer, at der bliver stadig flere ældre, og arbejdsstyrken vil i de kommende 20-30 år blive reduceret i forhold til befolkningens samlede størrelse. Samtidig mindskes statens indtægter fra udvindingen af ressourcerne i Nordsøen. Der er derfor i fravær af reformer eller andre tiltag, som øger indtægterne eller reducerer udgifterne, udsigt til underskud på de offentlige finanser, så langt øjet rækker.

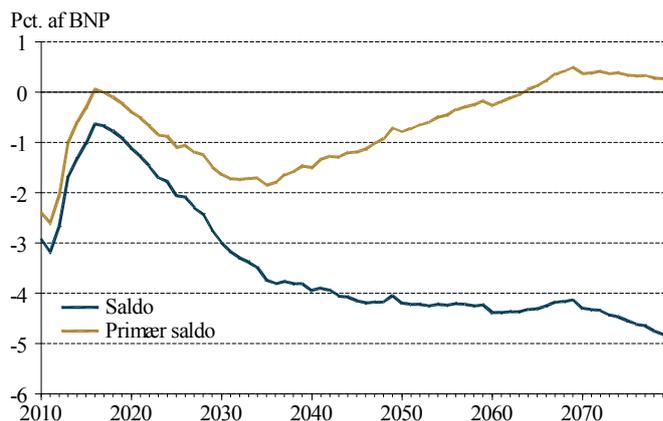
Finanspolitikken er uholdbar

Fremskrivningen præsenteret i afsnit III.2 indebærer, at underskuddet på de offentlige finanser reduceres fra omkring 3 pct. af BNP i 2011 til omkring 1 pct. af BNP i 2020, jf. figur III.32.⁶ Forbedringen frem til 2020 skyldes dels de allerede planlagte opstramminger af finanspolitikken, der blandt andet er vedtaget i forbindelse med genopretningsaftalen, dels et bidrag fra normaliseringen af konjunktursituationen. Den underliggende udvikling på de offentlige finanser er imidlertid negativ, og i 2040 forventes underskuddet på de offentlige finanser at udgøre omkring 4 pct. af BNP. Fra omkring dette tidspunkt vender udviklingen i den primære saldo, dvs. den samlede saldo ekskl. renteudgifter. Det vedvarende underskud fører imidlertid til, at den offentlige nettogæld øges fra omkring 0 i 2010 til omkring 50 pct. af BNP i 2040, stigende til 100 pct. af BNP i 2070. Den stigende gæld indebærer en fortsat forværring af den samlede saldo, selvom den primære saldo forbedres på længere sigt. Samlet set er udviklingen på den offentlige saldo uholdbar. Konkret er holdbarhedsindikatoren beregnet til -0,5 pct. af BNP, svarende til at den offentlige saldo hvert år skal forbedres med 9 mia. kr. i 2011-niveau for at sikre en langsigtsholdbar udvikling på de offentlige finanser.

Behov for forbedring på mindst ½ pct. af BNP

6) Fremskrivningen bygger på den vedtagne politik og gældende regler. Dette betyder, at regeringens reformudspil og de efterfølgende aftaler om ændringer i tilbagetrækningsalderen mv. ikke er lagt til grund for fremskrivningen. I afsnit III.4 præsenteres dog beregninger af elementer af aftalerne, herunder forkortelsen af efterlønsperioden fra fem til tre år.

Figur III.32 Offentlig saldo



Anm.: Fremskrivningen bygger på den vedtagne politik og gældende regler. Dette betyder, at regeringens reformudspil og de efterfølgende aftaler om ændringer i tilbagetrækningsalderen mv. ikke ligger til grund for fremskrivningen.

Den primære saldo er den samlede saldo ekskl. renteudgifter.

Kilde: Egne beregninger.

Fremskrivningen bygger på usikre forudsætninger – hvoraf en del er optimistiske

Fremskrivningen er baseret på en række forudsætninger, der i sagens natur er meget usikre. Nogle af forudsætningerne må opfattes som relativt optimistiske. Fremskrivningen bygger eksempelvis på en forudsætning om, at sundhedsudgifterne stiger mindre, end de ville have gjort, hvis de aldersbetingede sundhedsudgifter forblev konstante (såkaldt "sund aldring"). En anden forudsætning er, at der ikke sker en udhuling af statens indtægter fra energi- og CO₂-afgifter som følge af eksempelvis målsætningen om, at Danmark i 2050 skal være uafhængig af kul, olie og gas. En tredje forudsætning er, at den mervækst, der historisk har været i de offentlige serviceudgifter, ikke fortsætter. Det forudsættes også, at tendensen til fald i arbejdstiden ophører.

Ophævelse af nominalprincippet forbedrer holdbarheden med ca. 1¼ pct. point af BNP

Der er dog ikke alle forudsætninger, der trækker i positiv retning. En forudsætning, der indebærer en systematisk forværring af de offentlige finanser, er, at skattestoppets nominalprincip antages opretholdt i al fremtid. Nominalprincippet indebærer en u hensigtsmæssig udhuling af ikke mindst ejendomsværdiskatten. Ophæves skattestoppet, vil

udviklingen på de offentlige finanser forbedres så meget, at finanspolitikken bliver mere end holdbar. Konkret viser beregninger præsenteret i kapitlet, at en ophævelse af nominalprincippet fra 2012 vil forbedre holdbarheden med 1¼ pct.point. Hermed ændres holdbarheden fra -½ pct. af BNP i grundforløbet til +¾ pct. af BNP, svarende til en permanent forbedring af den offentlige saldo på omkring 25 mia. kr. i 2011-niveau.

Velfærdsaftalens ændringer af pensionsalderen antages gennemført

Fremskrivningen bygger på, at udviklingen i tilbagetrækningsalderen følger retningslinjerne i velfærdsaftalen fra 2006. Dette indebærer for det første, at efterløn- og folkepensionsalderen forøges med 2 år i perioden 2019-27. For det andet indeholder aftalen en indekseringsmekanisme, der indebærer, at tilbagetrækningsalderen fremover forøges i takt med den forventede stigning i levetiden. Endelig for det tredje er det i forbindelse med velfærdsaftalen fastlagt, at det forventede, maksimale antal år på efterløn og folkepension gradvist skal reduceres fra omkring 23 år i 2018 til 19½ år på lang sigt.

Velfærdsaftalen bidrager positivt til holdbarheden

Indekseringen af den laveste alder, hvorfra offentligt støttet tilbagetrækning kan finde sted, giver et meget stort bidrag til holdbarheden, og velfærdsaftalens indekseringsregel indebærer dermed, hvis den følges, at Danmark er væsentligt bedre stillet end de fleste andre lande i relation til den langsigtede udvikling på de offentlige finanser. Det er således særdeles positivt, at der med velfærdsaftalen er aftalt en konkret sigtelinje for den fremtidige tilbagetrækningsalder, som er robust over for ændringer i levetiden.

Men troværdighed af visse elementer kan diskuteres

Det er imidlertid to aspekter af velfærdsaftalens regulering af tilbagetrækningsalderen, der er kritiske, jf. også diskussionen i kapitel II. For det første indebærer den grundlæggende indekseringsregel, at den andel af livet, der kan forventes tilbragt på efterløn og folkepension, falder i takt med, at levetiden forventes at stige. For det andet indebærer den forsinkede tilpasning af tilbagetrækningsalderen, at fremtidens generationer stilles dårligere end nutidens, da det forventede antal år på efterløn og folkepension reduceres til 19½ på lang sigt. Forøgelser af pensionsaldrene ud over de 2 år, der gennemføres i perioden 2019-27, er endnu ikke

endeligt besluttet af Folketinget. I henhold til velfærdsaftalen skal ændringerne beslutes af Folketinget med 10 års varsel. Første gang, dette kan ske, er i 2015.

Ikke givet at velfærdsaftalens stramninger vil blive gennemført

Disse to forhold rejser et troværdighedsproblem, idet det ikke er givet, at fremtidens beslutningstagere vil være villige til at gennemføre tiltag med konsekvenser for fremtidens generationer, som nutidens politikere ikke er villige til at gennemføre med lignende konsekvenser for de nuværende generationer. Beregninger i kapitlet viser, at holdbarheden forværres med omkring 1¼ pct. af BNP, hvis pensionsaldrene i takt med udviklingen i levetiden justeres, så den forventede andel af livet, man skal tilbringe på arbejdsmarkedet, holdes konstant på det nuværende niveau. Samtidig viser beregninger i kapitel II, at hvis den finansielle holdbarhed skal sikres gennem en permanent forøgelse af efterlønsalderen, skal efterlønsalderen hæves til 64 år med virkning fra 2012 (og derefter reguleres med udviklingen i levetiden). Disse beregninger illustrerer, at de nuværende generationer stilles markant bedre end fremtidige generationer som følge af velfærdsaftalens sene ikrafttrædelse og i starten relativt langsomme forøgelse af tilbagetrækningsaldrene.

Gælden vokser selv i et holdbart forløb

De antagne reguleringer af tilbagetrækningsalderen indebærer, at den primære offentlige saldo udvikler sig relativt positivt på lang sigt, jf. også figur III.32. Denne forbedring er en del af baggrunden for, at holdbarhedsproblemet er forholdsvis begrænset. I kapitlet vises en hypotetisk beregning, hvor det beregningsteknisk antages, at den primære saldo fra og med 2012 permanent forbedres så meget, at der netop opnås holdbarhed. Da holdbarhedsproblemet i udgangspunktet udgør ½ pct. af BNP, skal den primære saldo netop forbedres med ½ pct. for at sikre holdbarhed. Holdbarhed indebærer blandt andet, at den offentlige gæld ikke bliver ved med at vokse på lang sigt. Kravet om holdbarhed siger imidlertid ikke noget om, på hvilket niveau den offentlige gæld stabiliseres. I det hypotetisk holdbare forløb stabiliseres ØMU-gælden på lang sigt på et niveau omkring 95 pct. af BNP.

Stigning i gælden stiller spørgsmålstejn ved troværdigheden

En stigning i gælden til 95 pct. af BNP er problematisk og stiller spørgsmålstejn ved finanspolitikken troværdighed – selvom den teknisk set gøres holdbar. For det første bygger fremskrivningen, som nævnt, på den usikre antagelse, at tilbagetrækningsmulighederne for fremtidens generationers forringes i forhold til de nuværende generationer. Hvis denne forringelse ikke gennemføres af fremtidens beslutningstagere, vil de offentlige finanser forringes, og gælden vil vokse endnu mere. Et sådant forløb vil være uholdbart. For det andet kan det selv med de givne forudsætninger være problematisk, at gælden vokser så meget. En dårlig saldoudvikling og dermed udsigt til stigninger i gælden kan føre til, at aktørerne på de finansielle markeder begynder at stille spørgsmålstejn ved den danske stats evne eller vilje til at servicere gælden, hvilket før eller siden vil føre til højere renter. Det er vanskeligt at fastlægge en kritisk grænse for gældens størrelse, men empiriske analyser refereret i kapitlet antyder, at der kan være en tærskelværdi for bruttogælden på måske 65-100 pct. af BNP.

Troværdighed stiller større krav end holdbarhed

Troværdighed er i Danmarks nuværende situation et stærkere krav end holdbarhed. Troværdighed kan tolkes som et krav om, at finanspolitikken holdbarhed ikke kun må baseres på overskud, der ligger langt ude i fremtiden, især ikke hvis overskuddene afhænger af tiltag, der ikke er besluttet endeligt endnu, og som, hvis de gennemføres, stiller fremtidens generationer ringere end nutidens.

Grænse for gæld kan bidrage til troværdighed

En måde at operationalisere begrebet "troværdighed" på er derfor at kræve, at den offentlige gæld ikke overstiger en given tærskelværdi (eller at underskuddet ikke må overstige en vis størrelse). I kapitlet vises en beregning, hvor det lægges til grund, at nettogælden ikke må overstige 30 pct. af BNP, svarende til en ØMU-gæld omkring 60 pct. Denne overgrænse kan synes arbitrær, men den er valgt, så der kun vurderes at være en lille sandsynlighed for, at gælden, f.eks. som følge et større økonomisk tilbageslag, stiger så meget, at gældskvoten kommer i karambolage med ovennævnte tærskelværdi på 65-100 pct. af BNP, vurderes at være lille. Beregningen viser, at en sådan begrænsning på gældens størrelse kan opfyldes med en forbedring af den offentlige saldo fra og med 2012 på 1 pct. af BNP. Kravet om en

troværdig finanspolitik er med denne fortolkning altså dobbelt så stort som holdbarhedskravet, der "kun" stiller krav om en forbedring på ½ pct. af BNP. I forløbet, hvor ØMU-gælden ikke overstiger 60 pct. af BNP, forbedres den offentlige saldo så meget, at underskuddet ikke kommer over 2 pct. af BNP. Forløbet indebærer, at de offentlige finanser netop er i balance i 2020. Dette er dog relativt tilfældigt, idet saldoen i et givet år i et sådant kravforløb afhænger af en lang række forhold, herunder både antagelser før og efter 2020. Det skal også understreges, at den valgte grænse for gælden er forsigtigt valgt. Samlet set illustrerer beregningen ikke desto mindre, at troværdighed af de offentlige finanser synes at være et strammere krav end holdbarhed.

Ændret beskatning af pensioner kan principielt forbedre profilen for den offentlige saldo ...

Der er mange muligheder for at forbedre profilen for den offentlige saldo. Afhængig af de konkrete tiltag vil en ændring af profilen for den offentlige saldo have realøkonomiske konsekvenser. Principielt er der også mulighed for at påvirke den tidsmæssige placering af de offentlige indtægter (og udgifter) på en sådan måde, at der ikke nødvendigvis opstår realøkonomiske konsekvenser. En sådan mulighed er at ændre på reglerne for pensionsbeskatningen. De nuværende regler giver fradrag på indbetalingstidspunktet og beskatter pensionsudbetalinger på udbetalings-tidspunktet. Den udskudte skattebetaling indebærer et stort implicit aktiv for den offentlige sektor. Hvis man ændrer skattereglerne, så fradragsretten for fremtidige pensionsindbetalinger fjernes (og udbetalingerne gøres skattefrie), vil den offentlige saldo blive markant forbedret i de kommende 30-40 år, mens der vil opstå en tilsvarende forværring af den primære saldo på længere sigt. Forbedringen de første år vil isoleret set bidrage til, at der kan opbygges en betydelig offentlig formue, som vil kunne modvirke tendensen til, at den samlede offentlige gæld vokser. En omlægning af pensionssystemet kan i den forstand gøre det implicitte aktiv, der ligger i den udskudte skat af pensioner, til et eksplicit aktiv, og dermed forbedre den offentlige sektors formuestilling. I princippet vil dette ikke påvirke den finanspolitiske holdbarhed.

... og forhindre en "utroværdig" opbygning af gæld

Men en omlægning af pensionsbeskatningen risikerer at friste over evne	En omlægning af pensionsbeskatningen er imidlertid ikke uproblematisk. En helt afgørende betingelse for, at en omlægning af pensionsbeskatningen ikke påvirker holdbarheden, er således, at de meget større skatteindtægter på kort og mellemlang sigt ikke fører til øgede offentlige udgifter eller skattelettelser. I det omfang beslutningstagerne fristes til at bruge en del af de øgede skatteindtægter, bliver resultatet af omlægningen en forværret holdbarhed. Det vurderes derfor, at de nuværende pensionsbeskatningsregler er mere hensigtsmæssige. Dette skal også ses i sammenhæng med, at de nuværende regler for pensionsbeskatning betyder, at skattebetalingerne kommer på det tidspunkt, hvor det offentlige har et relativt stort udgiftsbehov (nemlig når en stor del af befolkningen er relativt gammel). Samtidig giver fradragsmulighederne for pensionsindbetalinger mulighed for at udglatte indkomsten, hvis den årlige indkomst er meget svingende.
Omlægningen kan ikke anbefales	
Elementerne til en ny 2020-plan er lagt frem	Regeringen fremlagde i april 2011 et reformudspil, der blandt andet indeholdt et forslag til en tilbagetrækningsreform. Udspillet dannede grundlag for forhandlinger, der efterfølgende mundede ud i forlig med flere af Folketingets partier. Dermed er elementerne til en ny 2020-plan til afløsning af 2015-planen lagt frem.
Mellemfristede planer har spillet en positiv rolle ...	Igennem de seneste mange år har der været en tradition for, at finanspolitikken er blevet tilrettelagt med udgangspunkt i mellemfristede planer. Det mellemfristede sigte har bidraget til at sikre en høj grad af fremsynethed i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. De hidtidige planer har ikke været fulgt til punkt og prikke, men de har givet en god mulighed for løbende at vurdere, om finanspolitikken er på sporet. Generelt bør sådanne planer indeholde operationelle målsætninger, så der løbende kan følges op på graden af mål-opfyldelse. De bør også anvise konkrete instrumenter til at opnå disse mål. Et kritikpunkt mod de tidligere planer har været, at de i forskelligt omfang har bygget på uspecificerede reformkrav.
... men der har været problemer med overholdelsen	
2020-planens primære mål er balance i 2020	Et centralt mål bag regeringens udspil og de indgåede aftaler er at skabe balance på de offentlige finanser i 2020. Aftalerne, der blandt andet indeholder en reduktion af

efterlønsperioden til tre år og en fremrykning af starttidspunktet for velfærdsaftalens forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen til 2014, indebærer ifølge regeringens beregninger, at målet om balance i 2020 nås, og at finanspolitikken netop bliver holdbar. Overordnet set bekræftes dette af beregninger præsenteret i nærværende rapport kapitel II og III.

Positivt, at der er konkrete tiltag

Samlet set lever 2020-planen på mange punkter op til de kriterier, man bør stille til en mellemfristet plan, herunder ikke mindst at planen i langt højere grad end forgængerne er baseret på konkrete initiativer frem for uspecificerede reformkrav. Med aftalerne er der specificeret konkrete justeringer af efterløns- og pensionsaldrene, der bringer disse tættere på de langsigtede sigtelinjer for tilbagetrækningsalderen, end tilfældet er i velfærdsaftalen, hvor en relativt stor del af tilpasningen er overladt til fremtidig, endnu ikke endeligt besluttet "overindeksering". Samtidig er der indgået en aftale om at indføre flerårige udgiftsrammer, hvilket kan bidrage til at sikre overholdelsen af udgiftsmålne, jf. også omtalen i kapitel I. Et væsentligt usikkerhedspunkt er imidlertid indførelsen af seniorførtidspension. Tidligere er ordninger blevet indført, hvor antallet af deltagere på ordningerne langt oversteg forventningerne ved ordningens indførelse. Dette gælder konkret efterlønnen, orlovsordningerne, overgangsydelsen og indførelsen af fleksjob.

Men beregningsforudsætningerne kan skride

Tre veje til holdbarhed og troværdighed: Besparelser, højere skatter og reformer

Helt grundlæggende kan finanspolitikken holdbarhed og troværdighed styrkes ved at reducere udgifterne, øge skatterne eller gennemføre reformer, der øger arbejdsudbuddet. Netop fordi reformer, der øger arbejdsudbuddet, både forbedrer de offentlige finanser gennem lavere udgifter og højere indtægter, er det attraktivt at gå så langt som muligt ad reformvejen.

Meget taler for en markant reform af efterlønnen, jf. også kapitel II

Afvejningen mellem de tre veje til opnåelse af holdbarhed og troværdighed er naturligvis et politisk spørgsmål. Som diskuteret i kapitel II er der imidlertid flere gode argumenter for at gennemføre en markant reform af efterlønnen. For det første er det uhensigtsmæssigt at give indkomstoverførsler til raske mennesker i alderen 60-64 år på den betingelse, at

de ikke må arbejde. For det andet har udviklingen i levetiden ført til, at den forventede tid på efterløn og folkepension i dag er væsentlig højere, end den var i 1979, da efterlønnen blev indført. I 1979 kunne en 60-årig forvente at være på efterløn og folkepension i 19½ år, mens en person, der går på efterløn i 2018, kan forvente at være på offentligt finansieret tilbagetrækning i omkring 23 år (i fravær af reformer).

Midlertidigt højere ledighed er en pris, der er svær at undgå

Uanset om man vælger reformvejen eller besparelser på de offentlige udgifter eller højere skatter, vil der være velfærdsmæssige konsekvenser. Desværre kan hverken reformer eller andre tiltag, der forbedrer de offentlige finanser mærkbart, i praksis gennemføres, uden at det koster noget for nogen. Det er selvsagt et politisk valg, hvilke grupper i samfundet der primært skal bære omkostningerne ved at sikre holdbarhed (og troværdighed) i finanspolitikken. En af omkostningerne ved at gennemføre tiltag, der forbedrer den offentlige saldo, er, at de typisk fører til en midlertidig stigning i arbejdsløsheden. Dette gælder for en efterlønsreform, men det gælder også for en opstramning via besparelser eller højere skatter eller for forøgelser af arbejdsudbuddet via højere arbejdstid. Omkostningerne i form af midlertidigt højere arbejdsløshed er derfor i praksis under alle omstændigheder en af de omkostninger, der må betales for at sikre en holdbar og troværdig udvikling på de offentlige finanser.

Forslag om efterlønsreform styrker troværdigheden

En markant reform af efterlønnen, en stram udgiftsstyring og en ophævelse af skattestoppets nominalprincip udgør elementer i en hensigtsmæssig reformpakke, der vil kunne gøre finanspolitikken troværdig. De aftaler, der er indgået i foråret, indeholder to af disse tre elementer. Den reform af efterlønnen, der er indgået forlig om i foråret 2011, følger i vid udstrækning anbefalingerne i *Dansk Økonomi, forår 2010*. Tilbagetrækningsreformen indebærer et væsentligt bidrag til at gøre finanspolitikken troværdig, fordi efterløns- og pensionsaldrene i relativt høj grad tilnærmes de langsigtede mål, der sigtes efter, gennem konkret vedtagne og snarlige justeringer frem for gennem mere fjerne, endnu ikke besluttede indekseringer.

Litteratur

Ardagna, S., F. Caselli og T. Lane (2007): Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 7 (1), s. 1-33.

Bi, H. og E.M. Leeper (2010): Sovereign debt risk premia and fiscal policy in Sweden. *Studier i finanspolitik 2010* nr. 3. Svenska Finanspolitiska Rådet, Stockholm.

De Økonomiske Råd (forår 2010): *Dansk Økonomi, forår 2010*.

De Økonomiske Råd (efterår 2010): *Dansk Økonomi, efterår 2010*.

Égert, B. (2010): Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical? OECD Economics Department Working Papers No. 763.

Faini, R. (2006): Fiscal Policy and Interest Rates in Europe. *Economic Policy*, 47, s. 443-489.

Finansministeriet (2011): Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks Velfærd. April 2011.

Hansen, M.F. og P. Stephensen (2010): Danmarks fremtidige befolkning. Befolkningsfremskrivning 2010. DREAM. November 2010.

Laubach, T. (2009): New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt. *Journal of the European Economic Association*, 7(4), s. 858-885.

Skatteministeriet (2009): Svar på folketingsspørgsmål nr. 238 af 4. marts 2009.

Søgaard, J.E. (2011): Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse. Finansministeriet. Arbejdsrapport nr. 24/2011.

KAPITEL IV

SKATTESYSTEMETS INDRETNING OG ADMINISTRATION

IV.1 Indledning

Effektivt skattesystem vigtigt for velfærdsstat

En velfungerende og effektiv skatteopkrævning er en forudsætning for finansieringen af den danske velfærdsstat med et højt offentligt serviceniveau og en vedtaget omfordeling via skatter og overførsler. Skattesnyd bidrager til at nedbryde velfærdsstaten, da det undergraver skattesystemet og medfører en vilkårlig omfordeling fra de, der ikke snyder, til de, der snyder. Kapitlet handler om Skats håndhævelse af skattelovgivningen i forbindelse med kontrol af årsopgørelser og om, hvordan skattesystemets indretning kan øge overholdelsen af skatteregler.

Opdaget skattesnyd for godt 5 mia. kr.

Der snydes med indberetning af indkomster til skattevæsenet: En analyse afslører et opdaget samlet skattesnyd på godt 5 mia. kr. blandt borgere, dvs. lønmodtagere, modtagere af overførselsindkomster og selvstændige erhvervsdrivende, jf. Skat (2010) og Skat (2011a). Skattesnyd er her defineret som det offentlige provenutab som følge af indberetning af lavere indkomster til skattevæsenet end egentlig lovmæssigt forpligtet til i forbindelse med årsopgørelsen. Et studie for indkomståret 2006 finder, at skattesnydet begås af knap 9 pct. af borgerne, jf. Kleven mfl. (2011).

Kun opdaget snyd

Det afdækkede og analyserede skattesnyd dækker kun over det snyd, som Skat ved indsats af ekstra ressourcer mv. har kunnet afsløre og må derfor forventes at være en nedre grænse for det faktiske skattesnyd. I afsnit IV.4 diskuteres Skat's kontrolindsats over for årsopgørelser nærmere. Sort arbejde er et eksempel på en form for skattesnyd, som er nærmest umuligt at opdage ved kontrol af årsopgørelser. I kapitel V fokuseres der på sort arbejde og mulige instrumenter imod det.

Kapitlet er færdigredigeret den 16. maj 2011.

Snyd varierer med indkomsttyper

En skatteyder kan have forskellige typer af indkomster samtidig, såsom lønindkomst, offentlig overførselsindkomst og indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed. Stort set alle borgere modtager en form for personlig indkomst (lønindkomst, pension mv.), mens kun knap 8 pct. har selvstændig erhvervsindkomst, jf. tabel IV.1. En nærmere analyse viser en stor variation af skattesnyd på tværs af forskellige indkomsttyper. Mens kun 2 pct. af alle personer, der oppebærer personlige indkomster (løn, overførsler mv.), indberetter for lave indkomster, og godt 4 pct. af personer med fradrag gør det samme, så blev der afsløret skattesnyd for knap 40 pct. af alle personer med selvstændig virksomhedsindkomst.

Tredjepartsindberetning og skattesnyd

Et vigtigt element i den danske skatteforvaltning er den såkaldte tredjepartsindberetning af nogle typer af indkomster, hvor f.eks. arbejdsgivere eller banker indberetter beløb direkte til skattevæsenet. Dette er i modsætning til selvrapportering, hvor den enkelte borger selv står for indberetningen. Det danske skattesystem er karakteriseret ved en meget høj grad af tredjepartsindberetning. Over 99 pct. af alle personlige indkomster (løn, overførsler mv.) indberettes via tredjepart, jf. tabel IV.1. For selvstændige erhvervsdrivende er andelen af indkomster, der indberettes af tredjepart, derimod kun på knap 10 pct.¹ Tredjepartsindberetning gør skattesnyd betydelig mere vanskelig, end når den enkelte skatteyder selv skal indberette beløb til skattevæsenet. Tabel IV.1 viser da også, at der umiddelbart er en tydelig negativ sammenhæng mellem andelen af indkomsttypen, der indberettes via tredjepart, og andelen af skattesnyd for indkomsttypen. Den negative sammenhæng mellem tredjepartsindberetning og skattesnyd er også genfundet i USA. Mens der for skatteåret 2001 var et skattesnyd på en pct. af den lovpligtige skattebetaling for tredjepartsindberettede lønninger, var samme andel på 57 pct. for selvstændiges erhvervsindkomst, som ikke kan verificeres vha. tredjepartsindberetning, jf. Slemrod (2007). I afsnit IV.3 uddybes diskussionen af, hvilken rolle tredjepartsindberetning og indretningen af skattesystemet generelt spiller for skattesnyd sammenholdt med socio-økonomiske faktorer.

1) Tredjepartsindberetning for selvstændige erhvervsdrivende kommer f.eks. på tale, hvis de udfører opgaver for det offentlige.

Tabel IV.1 Tredjepartsindberetning og skattesnyd på indkomsttyper

	Andel af befolkningen	Indberettet af tredje-part ^{a)}	Skattesnyd ^{b)}
	----- Pct. -----		
Positive indkomster	98	90	5
Negative indkomster	79	75	6
Personlige indkomster ^{c)}	95	99	2
Fradrag	60	63	4
Aktieindkomst	22	64	4
Selvst. erhv.indkomst	8	10	40
I alt ^{d)}	98	93	9

a) Jf. tekst for definition af tredjepartsindberetning. Andelen er beregnet i forhold til indkomsten efter korrektion for snyd.

b) Skattesnyd er her beregnet som andelen af personer med den pågældende indkomsttype, som er blevet afsløret i at have indberettet for lave indkomster.

c) Personlige indkomster omfatter lønindkomster, pensioner, mv. fratrukket nogle pensionsbidrag.

d) Beregnet for nettoindkomst (summen af alle positive og negative indkomster).

Anm.: En person kan oppebære flere forskellige indkomsttyper samtidig.

Kilde: Kleven mfl. (2011) og egne beregninger.

Selskabers skattesnyd behandles ikke

Kapitlet beskæftiger sig udelukkende med borgeres (lønmotagere mfl. og selvstændige erhvervsdrivende) snyd med indberetning af indkomster til Skat og behandler ikke danske eller multinationale selskabers skattesnyd. Skat har for skatteåret 2006 opgjort det tabte provenu fra skattesnyd blandt selskaber til ca. 2,2 mia. kr., jf. Skat (2010). Selskabers skattesnyd er således også et vigtigt emne, men kræver et selvstændigt fokus og er ikke temaet for det foreliggende kapitel.

Kapitlets indhold

I afsnit IV.2 opstilles en simpel formel ramme for den privatøkonomiske beslutning om at snyde i skat, hvori forskellige typer af tiltag mod skattesnyd kan identificeres. Dette giver også anledning til at diskutere en række principper for indsatsen mod skattesnyd. I afsnit IV.3 ana-

lyseres, hvordan skattesnyd ved årsopgørelsen er fordelt i befolkningen og bestemmes af indretningen af skatte- og kontrolsystemet. I afsnit IV.4 ses der på, om Skats kontrol af årsopgørelser er hensigtsmæssig, og på mulighederne for at håndhæve skattelovgivningen over for danskere, der har anbragt midler i skattely, diskuteres. Afsnit IV.5 sammenfatter og præsenterer politikanbefalinger.

IV.2 En formel ramme for skattesnyd

Afsnittet præsenterer en simpel formel ramme for det privatøkonomiske valg eller fravalg af skattesnyd og gennemgår de heraf afledte mulige tiltag imod snyd. Afsluttende diskuteres principperne for tiltagens anvendelse.

Tre adfærds-effekter af beskatning

Den underliggende årsag til skattesnyd er beskatningen af indkomster og omsætning (moms). Grundlæggende kan der skelnes mellem tre provenureducerende adfærds-effekter af beskatning:

- En reel adfærdseffekt, som reducerer indkomstgrundlaget, f.eks. fordi en person vælger at arbejde mindre og holde mere fri
- Skatteomgåelse i form af i princippet lovlige omflytninger af indkomst, som dog ikke var intentionen med lovgivningen, f.eks. aflønning i form af aktieindkomst, som kan have en lavere beskatning end lønindkomst
- Direkte skattesnyd, hvor indkomster ulovligt ikke opgives til beskatning, til trods for at de er skattepligtige, f.eks. ved ikke at indberette den fulde indkomst til skattevæsenet eller ved at udføre sort arbejde

Kapitel om snyd ved årsopgørelse

Både sort arbejde og manglende indberetning af den fulde indkomst ved årsopgørelsen er skattesnyd, men hvor snyd med indberetning af indkomster kan opdages og forebygges administrativt, kræver sort arbejde oftest andre metoder. I dette kapitel diskuteres udelukkende skattesnyd ved indberetning af indkomster i forbindelse med årsopgørelsen og metoder til at reducere dette, mens kapitel V ser på skattesnyd i form af sort arbejde.

Beslutning om skattesnyd

Den enkeltes beslutning om at snyde i skat, og i givet fald hvor meget, er en funktion af forskellige forhold, som delvis bestemmes af samfundet i form af bl.a. sandsynligheden for at blive opdaget, straffen ved opdagelse og en omkostning ved snydet fra moralske skrupler mv. I det følgende diskuteres disse faktorer, som bestemmer omfanget af skattesnyd, samt de tiltag, som samfundet ud fra de bestemmende faktorer kan foretage for at begrænse skattesnydet.

Tiltag mod skattesnyd

Forskellige typer af økonomisk-politiske instrumenter mod skattesnyd kan klassificeres efter, gennem hvilke kanaler de påvirker skattesnyd:

- En øget skat vil øge værdien af at snyde, hvis bøden for snyd kun afhænger af den unddragne indkomst. Hvis bøden derimod er en funktion af den unddragne skat, vil skattesatsen typisk have mindre eller ingen betydning for skattesnyd
- En øget kontrol og brug af f.eks. tredjeparts-indberetning øger opdagelsessandsynligheden og reducerer dermed den forventede gevinst ved snyd
- En øget bøde reducerer værdien af skattesnyd ved at øge omkostningen ved opdagelse
- Kampagner, hvor der fokuseres på det amorske ved skattesnyd, reducerer den oplevede gevinst ved snyd

Boks IV.1 præsenterer en simpel formel ramme for den enkeltes valg af skattesnyd, hvor de nævnte tiltag mod skattesnyd kan identificeres.

Boks IV.1 En enkel ramme for skattesnyd

Forskellige typer af indsatser mod skattesnyd kan illustreres i en model for en borgers beslutning om skattesnyd. Antag, at personen før skat tjener en indkomst Y , som der betales en marginalskat t for. Vedkommende kan bestemme sig for at unddrage et beløb e fra skattevæsenet – f.eks. ved at opgive mindre end den fulde indkomst eller angive et højere fradrag end berettiget til. Dermed vil hans indkomst efter skat være $Y \cdot (1-t) + e \cdot t$.

Dette ser dog bort fra, at skattesnydet kan opdages med en sandsynlighed $p(e)$, som kan stige med størrelsen af det unddragne beløb, e . Ved afsløring af skattesnydet skal den unddragne skat, $e \cdot t$, samt en bøde, $\theta \cdot e \cdot t$, betales. Derudover kan der være omkostninger ved selve snydet, $h(e)$, som følge af moralske skruler, risikoaversion, ubehag ved en stigmatisering eller omkostninger i forbindelse med at skjule indkomster fra skattevæsenet. Også denne omkostning antages at kunne stige med størrelsen af den unddragne indkomst e .

Når alle de nævnte elementer inddrages, kan det samlede afkast for den enkelte dermed skrives som

$$Y \cdot (1-t) + e \cdot t - p(e) \cdot (1+\theta) \cdot e \cdot t - h(e) \quad (1)$$

Ved det privatøkonomisk optimale niveau for skattesnyd, e^* , vil der på denne baggrund gælde, at

$$t = p(e^*) \cdot [1 + \varepsilon] \cdot t \cdot (1+\theta) - h'(e^*), \quad (2)$$

hvor $\varepsilon = p'(e^*) \cdot e^* / p(e^*)$ er elasticiteten af opdagelsessandsynligheden mht. den unddragne indkomst, jf. Kleven mfl. (2011). Den udtrykker, at risikoen for at blive afsløret i skattesnyd stiger med størrelsen af det manglende indberettede beløb. Ligning (2) siger, at gevinsten ved at snyde en krone yderligere i skat, t , er lig omkostningerne i form af forventet tilbagebetaling, en bøde, højere opdagelsessandsynlighed og en øget omkostning i form af moralske skruler mv.

Den individuelle beslutning om og størrelse af skattesnyd i ligning (2) vil påvirkes af de typer af tiltag mod skattesnyd, som også er nævnt i punktform i starten af afsnittet. En ændring i skatteniveauet påvirker gennem t gevinsten ved at snyde, men også via størrelsen af den forventede tilbagebetaling og bøde. En ændring af skattesatsen påvirker derfor ikke omfanget af skattesnyd, hvis bøden – som det er tilfældet i Danmark – er en funktion af den unddragne skat og omkostningen h ikke afhænger af e , da t så helt udgår af ligning (2).

Boks IV.1 En enkel ramme for skattesnyd, fortsat

En øget kontrol ved f.eks. brug af tredjepartsindberetning øger opdagelses-sandsynligheden $p(\cdot)$ og reducerer dermed det optimale niveau for skattesnydet. En øget bøde eller straf ramme θ for skattesnyd leder ligeledes til reduceret skattesnyd, ligesom holdningsbearbejdende kampagner øger omkostningerne ved skattesnydet gennem $h(\cdot)$ og leder til reduceret skattesnyd.

Elasticiteten ε afspejler, at skattebetaleren ved at snyde en krone yderligere i skat øger risikoen for at blive afsløret og skulle betale både skat og bøde for hele det unddragne beløb – ikke kun den marginale krone. Dermed er det heller ikke optimalt at unddrage al sin indkomst fra skattevæsenet, selv hvis der ikke var nogen bøde for skattesnyd, $\theta=0$, og den enkelte ikke har eller føler ekstra omkostninger ved snydet, $h(e)=0$, da det i forhold hertil vil være bedre at reducere sandsynligheden for opdagelse og slippe for at skulle betale den fulde skat.

Optimal indsats af instrumenter

Ved anvendelsen af de nævnte instrumenter mod skattesnyd skal gevinsten ved yderligere indsats afvejes mod omkostningen herved. Typisk vil den ekstra omkostning ved at afsløre lidt mere skattesnyd stige med mængden af allerede opdaget skattesnyd, og indsatsen bør kun øges indtil det niveau for skattesnyd, hvor gevinsten på marginalen – dvs. for den sidst indberettede krone – er lig med den marginale omkostning. Der vil således være et vist niveau for skattesnyd, som samfundet må acceptere, da det vil være for dyrt at udrydde snyd helt. Det må dog bemærkes, at også retfærdighedsbetragtninger i samfundet i forbindelse med skattesnyd kan indgå som en gevinst ved at reducere skattesnyd, hvis det f.eks. tillægges en selvstændig værdi, at skattesnyd kun forekommer i begrænset omfang. Dette kan retfærdiggøre en indsats ud over det niveau, som en ren monetær bedømmelse tilsiger.

Instrumenter skal afvejes mod hinanden

For et givet omfang af skattesnyd bør de mulige instrumenter anvendes, så effekten af en yderligere krone brugt på kontrol er ens på tværs af de mulige instrumenter. Ved en øget indsats mod skattesnyd skal derfor anvendes det instrument, som givet niveauet og typen af skattesnyd er billigst. Da effektiviteten af tiltagene over for en given type af skattesnyd – f.eks. for lav indberetning af indkomster, sort arbejde mv. – varierer, indebærer dette princip, at sammensætningen af instrumenter varierer med typen af skattesnyd.

F.eks. vil en øget (automatiseret) kontrol af årsopgørelser have et højere marginalafkast over for snyd med indkomstindberetninger, mens et forbud mod køb af sort arbejde kan være mere omkostningseffektivt over for sort arbejde end en øget indberetningskontrol. For nogle typer af snyd vil den optimale løsning være en kombination af forskellige instrumenter. F.eks. kan en indsats mod snyd ved indberetning af indkomster gå både igennem en øget brug af tredjepartsindberetning og en øget ex-post-kontrol af årsopgørelser. Denne afvejning diskuteres nærmere i afsnit IV.4.

Privatøkonomisk monetær gevinst ved skattesnyd

Den privatøkonomiske gevinst ved skattesnyd, deriblandt sort arbejde, består af den ikke betalte skat. Denne gevinst stiger med den skattesats, som den enkelte ville være forpligtiget til at betale, og dermed – i et progressivt skattesystem som det danske – med størrelsen af personens fulde indkomst, inklusive den unddragne indkomst. I det danske skattesystem vil en person med lav indkomst således betale en lavere skat på den sidst tjente krone og dermed have en lavere gevinst af skattesnyd end personer med højere indkomster og dermed højere skattesatser. Samtidig vil skattesatsen også bestemme det unddragne beløb og dermed den bøde, som opdagelse af skattesnyd medfører. Effekten af en ændring af skattesatsen på skattesnyd er derfor ikke entydig.

Lille effekt fra marginalskatte på skattesnyd

Et nyligt dansk studie har udledt effekterne af marginalskatteniveauet på omfanget af skattesnyd, jf. Kleven mfl. (2011). Vha. en metode udviklet af Saez (2010) ser analysen på koncentrationen af indkomster fra selvstændig erhvervsindkomst omkring topskattegrænsen som et udtryk for effekten af topkattesatsen på den skattepligtige indkomst.² Før en kontrol af indkomstindberetninger afspejler koncentrationen den samlede effekt fra adfærdseffekter, (lovlig) skatteomgåelse og skattesnyd, mens indkomstkoncentrationen efter korrektion for opdaget skattesnyd kun afspejler adfærdseffekter og skatteomgåelse. Studiet finder en forskel for indkomstkoncentrationen før og efter korrektion for skattesnyd, og forskellen,

2) Denne såkaldte bunching-metode sammenligner den faktiske indkomstfordeling med en fordeling, hvor koncentrationen er helt udglattet.

som er relativt lille men statistisk signifikant, afspejler effekten af topskattesatsen på skattesnyd.³ Effekten fra marginalskatten på skattesnyd er mindre end den effekt, studiet finder for administrative værktøjer (især tredjepartsindberetning, jf. også afsnit IV.3) til reduktion af skattesnyd. Indretningen af skatte- og kontrolsystemet spiller derfor en større rolle for et lavere omfang af skattesnyd end niveauet af marginalskatterne.

Øget straf og opdagelses-sandsynlighed reducerer snyd

Afvejningen af at udføre skattesnyd påvirkes også af mulighederne for – og konsekvenserne af – at blive opdaget. Mens en øget straffe- eller bøderamme mindsker værdien af at snyde, så må sandsynligheden for, at skattesnydet opdages, forventes at påvirke snydet ad to veje. For det første vil en øget opdagelsessandsynlighed reducere den forventede værdi af snydet, når der helt ses bort fra den personlige risikoadfærd. For det andet vil den forøgede usikkerhed omkring at blive opdaget reducere glæden eller nytten ved snydet, da de fleste mennesker ikke bryder sig om usikkerhed.

Opdagelses-sandsynlighed påvirkes af både skattesystem og kontrol

Opdagelsessandsynligheden for skattesnyd afhænger af både skattesystemets opbygning og den foretagne administrative og praktiske kontrol. Skattesystemets indretning kan øge sandsynligheden for at snyd bliver opdaget automatisk, jf. Kleven mfl. (2011) og afsnit IV.3 nedenfor. Målrettede indsatser kan derudover både øge den faktiske opdagelsessandsynlighed og den formodede opdagelsessandsynlighed blandt skatteyderne. Sidstnævnte vil forbedre skatteyderens fremtidige lovlighed. Mulighederne for især en administrativ betinget forøgelse af opdagelsessandsynligheden af skattesnyd tages op i afsnittene nedenfor.

Moral og skattesnyd

Den enkelte borgers moralske overvejelser vil alt andet lige reducere omfanget af skattesnyd. I et miljø, hvor skattesnyd anses for amoralsk, kan det også være forbundet med et tab af social anseelse at blive taget i det, med en deraf følgende personlig omkostning, jf. f.eks. Dell'Anno (2009) og Gordon (1989). Betydningen af holdninger og moral for skattesnyd tages op i afsnit IV.4.

3) Uopdaget skattesnyd vil ved denne metode medregnes som skatteomgåelse.

Lovlydighed er funktion af systemets retfærdighed

Frey (1997) og Levi (1998) argumenterer for, at den enkelte skatteydere lovlydighed mht. skatteindbetalinger er en funktion af dennes tiltro til skattesystemet og sympati for statens brug af skatteindtægterne. En person, som anser skattesystemet for at være retfærdigt, og som mener, at staten agerer i den enkeltes og fællesskabets interesse, vil være mindre villig til at snyde i skat. Slemrod (2007) citerer studier som giver empirisk belæg for denne sammenhæng. Omfanget af skattesnyd kan dermed forventes at falde, hvis skattesystemet i højere grad anses for ret og rimeligt. Denne problemstilling tages op i det efterfølgende kapitel om sort arbejde i forbindelse med diskussionen af, at også vennetjenester er defineret som sort arbejde (afsnit IV.5).

Snyd kan avle snyd

Ved fastlæggelse af det passende niveau for indsatsen mod skattesnyd skal også det dynamiske element tages i betragtning. Hvis allerede forekommende skattesnyd er motiverende for yderligere snyd – hvis den enkelte begrundet sit snyd med, at alle andre også gør det – skal der i gevinsten ved at eliminere lidt ekstra skattesnyd indregnes en effekt fra undgået fremtidigt snyd.

IV.3 Skattesnyd og indretningen af skattesystemet

Hvilken rolle spiller indretningen af skattesystemet for skattesnyd?

For skatteåret 2006 kunne der konstateres underrapportering – en lavere indberetning af indkomster end lovmæssigt forpligtet – for knap 9 pct. af alle personlige årsopgørelser fra lønmodtagere mv. og selvstændigt erhvervsdrivende, jf. Kleven mfl. (2011). Tabel IV.1 i afsnit IV.1 viste en tydelig negativ sammenhæng mellem tredjepartsindberetning af indkomsttyper og forekomsten af skattesnyd. Indberetning af indkomster fra tredjepart, f.eks. arbejdsgiveren, i stedet for af skatteyderen selv, er et element af det danske skattesystem, som derved kan reducere skattesnyd. For en yderligere forståelse af de forhold, som påvirker skattesnyd, præsenterer afsnittet en række analyser af, hvordan forekomsten af skattesnyd påvirkes af bl.a. skattetekniske faktorer sammenlignet med personlige kendetegn af skatteyderne. Afsluttende diskuteres det samfundsøkonomiske rationale for bl.a. tredjepartsindberetninger.

Analyse af faktorer bag skattesnyd

Skattesnyd som for lav indberettet indkomst

Forekomsten og omfanget af skattesnyd i Danmark og de bagvedliggende faktorer belyses ud fra et projekt, som Skat gennemførte i 2007 og 2008 i samarbejde med en række forskere, hvor årsopgørelserne for 2006 fra knap 20.000 tilfældigt udvalgte borgere blev underkastet ekstraordinære kontroller, jf. Kleven mfl. (2011) og boks IV.2.⁴ Det undersøgte skattesnyd er defineret ved, at den enkelte skatteyder har indberettet en for lav samlet indkomst, sammensat af personlige indkomster (løn og overførsler mv.), fradrag, kapitalindkomst, aktieindkomst og indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed.

4) Vi takker for Skat's tilladelse til at anvende disse data og koble dem med registerdata fra Danmarks Statistik.

Boks IV.2 Data til analyse af snyd med indkomstrapportering

Analyserne af skattesnyd i forbindelse med årsopgørelser bygger på data fra et eksperiment, som omfattede godt 25.000 lønmodtagere, modtagere af indkomstoverførsler og pensionister og 18.000 selvstændigt erhvervsdrivende, jf. Kleven mfl. (2011).

Stikprøven er baseret på et repræsentativt udtræk fra Skat's registre, som var stratificeret efter de 30 skattecentre i Danmark og efter, om personerne efter diverse skatteforhold var "lette" eller "tunge" skatteydere. De tunge skatteydere har mere komplekse skatteforhold (honorarer mv., skibsprojekter, udenlandske børsnoterede aktier mv.) og udgør ca. en tredjedel af alle skatteydere.

I de præsenterede analyser indgår udelukkende de knap 20.000 skatteydere, som i forbindelse med eksperimenterne i Kleven mfl. (2011) blev udvalgt tilfældigt til fulde kontroller af årsopgørelserne, jf. også boks IV.3 i afsnit IV.4 for en yderligere beskrivelse af eksperimentets opbygning. Data indeholder befolkningsvægte, som udligner udvælgelseskævheder ift. populationen, og er koblet med yderligere registerdata for personlige karakteristika.

Variation af skattesnyd i befolkningen ...

Beregninger viser en vis variation i forekomsten af skattesnyd inden for befolkningen, hvor færre kvinder og gifte personer snyder i skat, og personer i den erhvervsaktive alder snyder relativt hyppigere end yngre og ældre personer. Samtidig er der en tendens til, at andelen af snyd stiger med længden af uddannelse, jf. tabel IV.2.

... især efter beskæftigelseskategori

Opdeles befolkningen efter beskæftigelses kategorier, ses det, at diverse overførselsindkomstmodtagere snyder mindre end den gennemsnitlige borger, mens der kan konstateres snyd eller fejl for knap 42 pct. af alle årsopgørelserne fra arbejdsgivere, selvstændige mv., jf. tabel IV.3. Sidstnævnte er kendetegnet ved, at de selv indberetter en relativt stor del af deres indkomster til skattevæsenet, frem for at indberetningen sker gennem tredjepart, f.eks. arbejdsgiveren, jf. tabel IV.1 i afsnit IV.1.

Tabel IV.2 Skattesnyd og uddannelse

	Andel med snyd
	----- pct. -----
Grundskole	5,6
Alm. gymnasial uddannelse	6,8
Erhvervsfaglig gymn. uddannelse	10,8
Erhvervsf. praktik og hovedforløb	10,2
Kort videregående uddannelse	10,6
Mellemlang videreg. udd. og bach.	11,8
Lang videregående uddannelse mv.	15,8
I alt	8,9

Anm.: Uddannelse angiver er her den højeste fuldførte uddannelse.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel IV.3 Skattesnyd og arbejdsmarkedskategorier

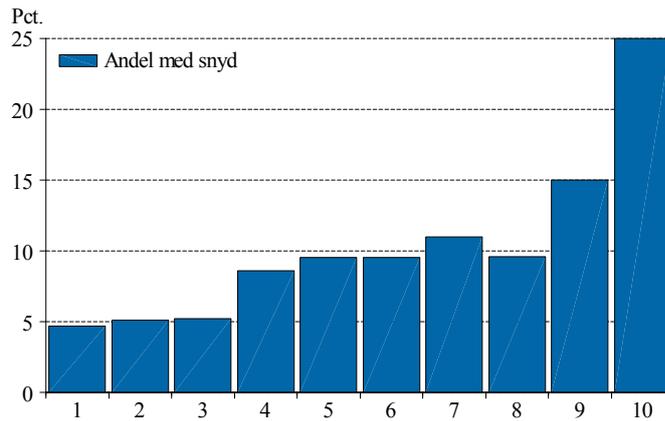
	Andel med snyd
	----- pct. -----
Arbejdsgiver/Selvstændig	41,6
Topleder	13,3
Lønmodtager	9,3
Ledig mv.	3,5
Førtidspension mv.	3,0
Alderspension	4,1
Øvrige	8,1
I alt	8,9

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stigende snyd med indkomst

Når personer grupperes efter deres placering i indkomstfordelingen – uden at tage højde for andre forklarende faktorer – viser beregninger en stigende andel af årsopgørelser med snyd med en stigende indkomst, jf. figur IV.1. Variation af skattesnyd ift. indkomst tages særskilt op i afsnit IV.4.

Figur IV.1 Skattesnyd efter indkomstdeciler



Anm.: Decilerne er baseret på summen af personlige indkomster, fradrag, kapitalindkomst, aktieindkomst og selvstændig erhvervsindkomst.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mindre betydning af socio-økonomiske faktorer i samlet analyse

Ovenstående fordelinger af skattesnyd i befolkningen tager ikke højde for, at en og samme person tilhører flere forskellige kategorier samtidig og f.eks. både har en lang uddannelse og er selvstændig erhvervsdrivende. Derfor gennemføres en regressionsanalyse, hvor en indikator for underrapportering af indkomster holdes op imod en lang række faktorer og informationer. De forklarende faktorer beskriver dels personlige forhold hos borgerne og dels den enkeltes indkomstforhold og skatte- og kontrolsystemets indretning, jf. tabel IV.4.⁵ Når der således kontrolleres for mange faktorer samtidig, forsvinder den positive sammenhæng mellem skattesnyd og uddannelse, og det viser sig, at personer i den erhvervsaktive alder alt andet lige snyder mindre i skat. Personer med arbejdsmarkedsstatus som arbejdsgivere og selvstændige har dog også i denne analyseramme en betydelig højere forekomst af skattesnyd end lønmodtagere.⁶

5) Analyserne udvider estimationer foretaget i Kleven mfl. (2011).

6) Den nævnte kategori som arbejdsgiver/selvstændig overlapper ikke nødvendigvis med den skattemæssige definition som selvstændig (også inkluderet i estimationen), da sidstnævnte er opgjort fra årsopgørelsen og indberettede indkomster, mens først-

Indberetningens form har høj forklaringskraft

Ud over de socio-økonomiske faktorer forklares skattesnyd også ved diverse indikatorer for skattesystemets indretning, deriblandt indikatorer for selvrappede indkomster og selvstændig erhvervsindkomst. Især indikatorerne for selvstændig virksomhed og for numerisk høje selvindberettede indkomster viser høje effekter, som er statistisk signifikante og større end effekterne for de socio-økonomiske faktorer.

Tredjepartsindberetning reducerer skattesnyd

I tabel IV.1 i afsnit IV.1 fremgik det, at der er en tydelig negativ sammenhæng mellem andelen af en indkomsttype, der tredjepartsindberettes, og andelen af skattesnyd for indkomsttypen. Regressionsanalysen bekræfter dette resultat også på tværs af personer og årsopgørelser. Indikatoren for, om en person har selvindberettet indkomst, har positiv og statistisk signifikant indflydelse på sandsynligheden for skattesnyd. Sandsynligheden, for at en person snyder i skat, øges yderligere, hvis vedkommende har selvrapporeret indkomst på mindst 20.000 kr. eller negativ indkomst/fradrag på mindst 10.000 kr. Det må derfor konkluderes, at tredjepartsindberetning i betydelig grad formår at reducere skattesnyd.

nævnte er en statusopgørelse som (med) ejer af en virksomhed som hovedaktivitet på baggrund af registerdata pr. 30. november. Det giver kvalitativt de samme resultater at estimere modellen med begge eller blot en af de to oplysninger.

Tabel IV.4 Forklaringsfaktorer for forekomsten af skattesnyd

	Ændring i sandsynlighed
	----- Pct.point -----
Kvinde	-0,559
Gift	-1,378
Medlem af folkekirke	-1,557
0 – 25 år	□
25 – 45 år	0,001
45 – 65 år	-1,744
Over 65 år	-4,036**
Grundskole	□
Almindelig gymnasial uddannelse	-0,671
Erhvervsfaglig gymnasial uddannelse	1,167
Erhvervsfaglig praktik og hovedforløb	0,440
Kort videregående uddannelse	-1,121
Mellemlang videreg. uddannelse / bachelor	1,385
Lang videregående uddannelse mv.	-0,238
Arbejdsgiver/selvstændig, inkl. ægtefælle	11,237***
Topleder	-1,608
Lønmodtager	□
Ledig mv.	-0,938
Førtidspension mv.	1,393
Folkepension og efterløn	3,431
Øvrige arbejdsmarkedskategorier	5,347*
Firmastørrelse, 0 ansatte	□
Firmastørrelse, 1 ansat	6,159
Firmastørrelse, 2-10 ansatte	-3,538*
Firmastørrelse, 11-100 ansatte	-7,257***
Firmastørrelse, 101-1000 ansatte	-7,122***
Firmastørrelse, over 1000 ansatte	-7,166***
Markeret til ekstra kontrol af Skat (flag)	12,256***
Har selvindberettet indkomst	3,929***
Har selvindberettet indkomst >20.000 kr.	5,860**
Har selvindberettet indkomst <-10.000 kr.	15,009***

Tabel IV.4 Forklaringsfaktorer for forekomsten af skattesnyd, fortsat

	Ændring i sandsynlighed
	----- Pct. point -----
Selvstændig erhvervsdrivende	11,561***
Har kapitalindkomst	-0,352
Har aktieindkomst	1,288
Har fradrag	-0,216
Skattereguleret i tidligere år	7,225***
-----	-----
Indkomst<0	-7,769***
Indkomst>0, 0.-25. percentil	□
Indkomst>0, 25.-50. percentil	2,037*
Indkomst>0, 50.-75. percentil	3,817***
Indkomst>0, 75.-95. percentil	3,581**
Indkomst>0, 95.-99. percentil	10,368***
Indkomst>0, 99.-100. percentil	12,124
-----	-----
Konstant	0,353

Anm.: Stjerner angiver det statistiske signifikansniveau: * 5 pct.; ** 1 pct.; *** 0,1 pct.

Ud over de nævnte faktorer er der også kontrolleret for skatteyderens hovedbeskæftigelsesbranche, kontantværdien af egen bolig, bopælsregion og befolkningstæthed. Referencepersonen er en ugift mand under 25 år gammel, som er bosat i København, ikke er medlem af folkekirken, har grundskole som sin højst fuldførte uddannelse, arbejder som lønmodtager på laveste niveau, er ansat i et firma med nul ansatte, ikke har nogen kontantværdi i egen bolig og for hvem der ikke er registreret nogen hovedbeskæftigelsesbranchekode. Analysen anvender en OLS-estimator, så koefficienterne kan fortolkes som ændringen (i pct.point) af sandsynligheden for at den enkelte person begår skattesnyd ved en ændring i den forklarende variabel. Estimatoren antager konstante effekter på sandsynligheden i intervallet]0;1[. Effekter kan derfor kun fortolkes lokalt og kan ikke anvendes til egentlige forudsigelser.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger

Selvstændige erhvervsdrivende har højt skattesnyd ...

En gruppe personer, som har meget høje andele af selvindberettede indkomster, er selvstændige erhvervsdrivende. Allerede den simple tabulering i tabel IV.3 af skattesnyd efter beskæftigelseskategori viste en høj værdi for denne gruppe. Også når der kontrolleres for en lang række andre faktorer i regressionsanalysen, har indikatoren for, om en person har en selvstændig erhvervsvirksomhed, en statistisk signifikant og numerisk høj positiv indflydelse. Dette genfindes i resultater fra USA, hvor det amerikanske skattevæsen ligeledes finder et (meget) højere skattesnyd for indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed, jf. Slemrod (2007). Også for de selvstændige erhvervsdrivende tyder

... på grund af selvindberettede indkomster

eksperimentelle resultater på, at det især er skattesystemets indretning med muligheden for selv at indberette indkomster, som er afgørende for skattesnydet. Mens der kunne konstateres snyd i knap 40 pct. af alle årsopgørelser med selvstændig erhvervsindkomst, så var der kun skattesnyd i 0,33 pct. af tilfældene, når selvstændig virksomhedsindkomst er kombineret med tredjepartsindberetning, jf. Kleven mfl. (2011).⁷ Det er igen et stærkt vidnesbyrd om, at tredjepartsindberetning virker stærkt dæmpende på skattesnyd.

Mere skattesnyd i mindre virksomheder

Estimationen viser også, at beskæftigede i virksomheder med to eller flere ansatte sjældnere snyder i skat end beskæftigede i endnu mindre virksomheder. Dette kan skyldes aftalt spil mellem skatteyderen og den indberettende part, når det sammentænkes med den høje grad af tredjepartsindberetning i det danske skattesystem for især lønindkomster, og er konsistent med de teoretiske resultater i Kleven mfl. (2009). I mindre virksomheder vil det alt andet lige være nemmere for den ansatte og den indberettende part at samarbejde om et eventuelt snyd.

Skats flag-system virker

Estimationen indeholder også en indikator, der anvendes af Skat til at markere særligt interessante – med hensyn til skattesnyd – årsopgørelser, som så bliver underkastet en yderligere granskning. Indikatoren genereres automatisk ud fra de skatteoplysninger, som Skat har til rådighed og markerer godt fire pct. af individuelle skatteydere. Den statistisk signifikante og forholdsvis høje koefficient for indikatoren viser, at Skats system til automatisk opdagelse af skattesnyd forbedrer identifikationen af fejl i årsopgørelser.⁸

Skattesystemets indretning og kontrolsystem er vigtigst

Overordnet tyder estimationsresultaterne på, at forekomsten af skattesnyd i mindre grad varierer inden for befolkningen og i langt højere grad påvirkes af skattesystemets indretning og kontrol, som den enkelte skatteborger oplever, såsom graden af tredjepartsindberetning og Skat's markerings-

7) For selvstændige erhvervsdrivende indberettes indkomster f.eks. fra tredjepart, når den selvstændige udfører opgaver for det offentlige.

8) Flaget vil selvfølgelig være stærkt korreleret med en række af de andre forklarende faktorer, f.eks. muligheden for selvindberettet indkomst.

system. Denne konklusion bekræftes også af, at den samlede forklaringskraft af regressionen mere end fordobles fra en regression, hvor forekomsten af skattesnyd udelukkende forklares ved socio-økonomiske faktorer, til en regression, hvor det i stedet for udelukkende forklares ved skatte-tekniske parametre.⁹ Forklaringsgraden i den viste estimation er derudover kun marginalt højere end for estimationen udelukkende med skattetekniske oplysninger.

Ej manglende lyst, men manglende mulighed for skattesnyd

Samlet må det derfor konkluderes, at der kan findes visse mønstre i fordelingen af skattesnyd i den danske befolkning, men at det i overvejende grad er skatte- og kontrolsystemets indretning, som bestemmer forekomsten af skattesnyd. Især tredjepartsindberetning formår at reducere skattesnyd betragteligt. Det er således ikke manglende lyst til snyd, men primært manglende muligheder for snyd, som holder niveauet af skattesnyd i Danmark lavt.

Afskrækkende effekt af kontrol

Opdagelse af skattesnyd må forventes at reducere den afslørede persons skattesnyd fremover, da forventningen om opdagelse øges, jf. diskussionen af de bestemmende faktorer for skattesnyd i afsnit IV.2. Umiddelbart tyder resultaterne i tabel IV.4 på, at personer, hvis årsopgørelse tidligere er blevet korrigeret af Skat, i højere grad igen tages for skattesnyd end personer, der ikke tidligere er blevet opdaget. Denne effekt kunne tænkes at hidrøre fra en underliggende moralsk holdning til skattesnyd hos den enkelte borger, men må dog tolkes forsigtigt, da korrektionen af indberettede indkomster vil være korreleret med mere komplekse skatteforhold (og uobserverede variable som præferencer for snyd) og dermed en større fare og/eller mulighed for at snyde. Som led i et eksperiment finder Kleven mfl. (2011) en (begrænset) afskrækkende effekt af opdaget skattesnyd på efterfølgende skattesnyd, både for forekomsten og for størrelsen af den unddragne skat. Da den eksperimentelle opbygning bedre sikrer mod tilfældige krydskorrelationer, er dette resultat mere troværdigt end konklusionen fra tabel IV.4.

9) R^2 stiger fra 10 pct. til næsten 19 pct. Estimationsresultater kan fås ved henvendes til sekretariatet.

Forekomst af skattesnyd stiger med indkomst

Også efter at der er kontrolleret for alle de nævnte faktorer, er indkomstindikatorerne statistisk signifikante og viser en stigende forekomst af skattesnyd med indkomst. Forekomsten af skattesnyd er således ca. 10 pct. højere blandt personer fra de øverste 5 pct. af indkomstfordelingen sammenlignet med personer fra de nederste 25 pct. af indkomstfordelingen. I det følgende afsnit IV.4 diskuteres det nærmere, om denne effekt kan skyldes en tendens til, at årsopgørelser for personer med lavere indkomster kontrolleres oftere.

Udvidet brug af tredjepartsindberetninger?

Tredjepartsindberetning reducerer skattesnyd

De empiriske resultater ovenfor viser, at tredjepartsindberetninger reducerer antallet af uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelsen. Da uregelmæssighederne i gennemsnit er til ugunst for staten, må det forventes, at stigende brug af tredjepartsindberetninger vil resultere i en provenugevinst for staten.

Administrative omkostninger flyttes fra borgeren ...

Tredjepartsindberetninger fører til en administrativ forenkling for borgeren: Når der tredjepartsindberettes, og skatten beregnes automatisk, behøver borgeren ikke at sætte sig ind i den til tider komplicerede lovgivning for at beregne sin skat korrekt, og vedkommendes risiko for alligevel at lave en fejl enten til fordel eller ugunst for sig selv fjernes. Der vil således formentlig herved være en gevinst for borgeren. Hvis borgeren benytter en revisor til at gennemgå sin årsopgørelse, vil tredjepartsindberetninger føre til en besparelse for borgeren. For den indberettende part kan der dog være administrative omkostninger forbundet med tredjepartsindberetning. F.eks. kan der være opstartsomkostninger, hvis en virksomheds regnskabsystem skal tilpasses for at udtrække de nødvendige oplysninger til Skat. Når systemet er implementeret kan der være visse driftsomkostninger, men i det omfang de nødvendige data er til rådighed elektronisk, må denne omkostning dog anses for begrænset.

... til den indberettende part

Samlet set formentlig lavere omkostninger

Det må dog samlet set vurderes, at de administrative omkostninger hos den indberettende part pga. stordriftsfordele vil være lavere end summen af borgernes administrative omkostninger, hvis de i stedet selv skulle indberette. Der vil

altså formentlig i mange tilfælde kunne opnås en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning.

Stigende brug af tredjepartsindberetninger

Brugen af tredjepartsindberetninger har været stigende igennem en årrække. Senest er bankerne blevet pålagt at indberette købskurser for aktier. Dette gør det muligt automatisk at beregne avancen ved salg af aktier og dermed beskatningen af denne avance. Tidligere var det op til borgeren selv at oplyse sin avance på aktiehandel, hvorved der var mulighed for at angive et forkert beløb. Reglerne omkring tredjepartsindberetning af købskurser for aktier er stadig under indfasning, da de administrative systemer endnu ikke er fuldt tilpasset.

Kan udvides til alle finansielle produkter ...

For en række andre finansielle produkter er der dog endnu ikke tredjepartsindberetning. Det skyldes i en del tilfælde, at der er tale om produkter, hvor skatteberegningen er kompliceret. For disse øvrige produkter vil der formentlig være en samfundsøkonomisk fordel ved at basere skatteberegningen på tredjepartsindberetninger fra banker i videst muligt omfang, frem for at hver enkelt borger skal foretage de komplicerede beregninger selv.

... og personalegoder

For en del personalegoder er arbejdsgiveren pålagt indberetningspligt. Det er imidlertid overladt til borgeren selv at indberette visse personalegoder, f.eks. firmabørnehaver eller bonuspoint optjent i forbindelse med flyrejser mv. Også på dette område kan der formentlig opnås både en provenuegevinst og en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning.

Låsning af felter på årsopgørelsen

For en del felter på årsopgørelsen er beløbet udelukkende baseret på tredjepartsindberetninger, således at borgeren ikke har mulighed for at foretage ændringer.¹⁰ Dette begrænser yderligere borgerens muligheder for at begå bevidste eller ubevidste fejl. I takt med at en stigende del af indkomsten er tredjepartsindberettet, låses flere felter på årsopgørelsen. Eksempelvis er felterne for lønindkomst, pensioner og dagpenge, og faglige kontingenter i årsopgørelsen for 2010

10) Er der fejl i tredjepartsindberetningen på disse områder, må borgeren kontakte den indberettende part for at få fejlen rettet.

blevet låst. Ligesom for tredjepartsindberetning må låsning af felter generelt anses for hensigtsmæssig.

Grænser for låsning af felter

En del felter er dog stadig ulåste, fordi de kræver informationer, som ikke er tilgængelige for tredjepart. Det gælder f.eks. for renteudgifter. Det skyldes, at ægtefæller selv kan bestemme, hvorledes de ønsker at fordele rentefradraget mellem sig. I de fleste tilfælde har fordelingen ikke nogen betydning for deres samlede indkomst, men i helt særlige tilfælde, hvor den ene part har en meget lav indkomst, kan der være en privatøkonomisk fordel for parret ved at lade parten med den høje indkomst få fradraget. En løsning på dette problem kan f.eks. være, at når feltet hos den ene part er udfyldt, låses feltet automatisk for den anden part. Det kan dog alternativt overvejes automatisk at fordele fradraget ligeligt mellem de to parter og derved muliggøre en låsning af feltet, da den realøkonomiske konsekvens typisk er meget begrænset. I andre tilfælde kan en låsning dog kræve ændringer, der har større realøkonomiske konsekvenser. I disse tilfælde må fordelingen ved en låsning afvejes i forhold til sådanne uønskede realøkonomiske konsekvenser.

Opsummering

Afsnittet giver anledning til den overordnede konklusion, at der kan spores en vis variation af skattesnyd i befolkningen, men at det især er indretningen af skattesystemet, som er afgørende for et reduceret skattesnyd. Særligt vil muligheden for selv at indberette indkomster til årsopgørelsen øge sandsynligheden for skattesnyd, mens det modsatte, indberetning af indkomster via tredjepart, såsom arbejdsgiver, mindsker skattesnyd.

Provenugevinst og effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning

En forøget brug af tredjepartsindberetninger kan forventes at lede til et forøget skatteprovenu. Herudover kan der formentlig opnås en samfundsøkonomisk gevinst, da tredjepartsindberetning kan reducere de samlede administrative omkostninger i forbindelse med indberetningen til Skat. Flere dele af årsopgørelsen bliver baseret på tredjepartsindberetninger, men det er f.eks. ikke alle finansielle produkter eller alle personalegoder, der er omfattet. Som udgangspunkt vil det være hensigtsmæssigt fortsat at udvide

brugen af tredjepartsindberetninger og i fornødent omfang at afsætte ressourcer hertil.

Låsning af felter på årsopgørelsen

Flere tredjepartsindberetninger betyder, at flere felter på årsopgørelsen kan låses, således at borgeren ikke selv kan ændre i disse. Låsning af felter kan bidrage til at reducere antallet af uregelmæssigheder på årsopgørelsen og kan derfor være gavnlige. Nogle felter kan ikke låses, da de kræver information, der ikke er tilgængelig for tredjepart. Hvis en låsning af felter kræver lovændringer, der har realøkonomiske konsekvenser, bør fordelene ved en låsning afvejes over for de potentielt uønskede realøkonomiske konsekvenser.

IV.4 Skats håndhævelse og administration

Fuldstændig håndhævelse er ikke realistisk

Det er nødvendigt at håndhæve skattelovgivningen, da befolkningens moral næppe i sig selv er tilstrækkelig til at sikre skatteindbetalinger. En fuldstændig håndhævelse er imidlertid særdeles omkostningskrævende og dermed ikke realistisk. Et væsentligt aspekt af håndhævelsen er således at vælge et hensigtsmæssigt niveau.

Kontrol af årsopgørelser

En form for håndhævelse finder f.eks. sted, når Skat kontrollerer skatteydernes årsopgørelser. Det sker ved, at Skat på baggrund af forskellig information udvælger et antal årsopgørelser til nærmere, manuel kontrol. Denne indsats analyseres i starten af dette afsnit. Herefter diskuteres risikoen for en såkaldt regressiv skævhed, da der principielt er en risiko for, at en optimal håndhævelsesindsats leder til, at højindkomstgrupper underrapporterer mest, hvilket skaber regressiv skævhed. Dette betyder i så fald, at skattesystemet omfordeler mindre, end reglerne tilsiger.

Kampagner

Som et supplement til den kontrollerende del af håndhævelsesindsatsen anvendes i et vist omfang informations- og holdningsbearbejdende kampagner.

Skattely

En særlig form for underrapportering finder sted ved at formuer anbringes i skattely i andre lande, hvorved ejeren unddrager sig beskatning af afkastet. Det er muligt, da bankhemmeligheden i visse lande betyder, at der ikke

udveksles information med andre lande. Det er derfor en kompliceret opgave at afsløre anvendelsen af skattely, men en række nylige aftaler forbedrer mulighederne for at afsløre anvendelsen af skattely. Anvendelsen af skattely analyseres sidst i afsnittet.

Skats håndhævelse

Skats flagsystem

Skat vælger på baggrund af et såkaldt flagsystem, hvilke årsopgørelser der skal kontrolleres grundigt, jf. afsnit IV.3. På baggrund af de informationer Skat har til rådighed i form af tredjepartsindberetninger og skatteydernes egne ændringer i årsopgørelsen, kan der identificeres årsopgørelser, der virker mistænkelige. Sådanne årsopgørelser tildeles et såkaldt flag. Dette bruges som baggrund for prioriteringen af Skats kontrolindsats, således at en årsopgørelse med flag alt andet lige har en større sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol end en årsopgørelse uden flag.¹¹ De empiriske analyser i afsnit IV.3 viste, at flagsystemet er et effektivt instrument til identifikation af årsopgørelser med skatteinddragelse.

Skatteeksperiment

Kleven mfl. (2011) har i samarbejde med Skat gennemført et kontrolleret eksperiment, der viser adfærdseffekter af, at Skat udtager årsopgørelser til kontrol evt. med en forudgående advarsel herom. Det eksperimentelle design er beskrevet i boks IV.3.

11) Den præcise udformning og anvendelse af flagsystemet bevarer Skat som fortrolig information.

Boks IV.3 Design af skatteeksperiment

Eksperimentet omfattede i alt knap 43.000 skatteydere, hvoraf 25.000 var lønmodtagere, modtagere af indkomstoverførsler eller pensionister, og 18.000 var selvstændige erhvervsdrivende, jf. Kleven mfl. (2011).

I første trin af eksperimentet blev 43.000 skatteydere udvalgt og inddelt i to grupper, A og B. Årsopgørelserne for 2006 for *alle* skatteydere i gruppe A blev grundigt undersøgt. Ingen årsopgørelser for skatteydere i gruppe B blev som led i eksperimentet kontrolleret.^a Skatteydere, hvor der var fundet fejl, blev informeret om resultatet, og deres skattebetaling justeret. Størrelsen af denne justering fremgår som den mekaniske provenueffekt i tabel IV.5.

I 2007 blev deltagernes årsopgørelser atter gennemgået for at afsløre, om det tidligere års udvalg til kontrol gav anledning til en ændret adfærd, dvs. om der er forskel på adfærden i gruppe A og B i 2007. Forskellen mellem adfærden i gruppe A og B i 2007 fremgår som adfærdseffekten i tabel IV.5.

- a) De pågældende skatteydere var dog ikke fredet: Skat kunne kontrollere disse årsopgørelser efter data til undersøgelsen var indsamlet.

Hvor meget underreportering?

I gennemsnit underrapporterer hver person for 1.150 kr., svarende til at der årligt underrapporteres for omkring 5 mia. kr. jf. tabel IV.5. En del fejl i årsopgørelser er sandsynligvis ikke bevidst underrapportering, men blot misforståelser eller forglemmelser. Når Skat kontrollerer en årsopgørelse, er det formålet at finde fejl, der er såvel i personens favør som i disfavør. Det må forventes, at sådanne fejl er symmetriske og ligeså ofte finder sted i personens favør som i personens disfavør. I gennemsnit har 11 pct. af de kontrollerede fejl i deres årsopgørelser. Af disse har 2 pct. snydt sig selv, mens resten har snydt skattevæsenet, hvilket også indikerer, at en væsentlig del af fejlene er bevidste.

Forskel på selvstændige og lønmodtagere

Skatteydernes adfærd og kontrolomkostningerne afhænger af, om der er tale om en selvstændig eller en lønmodtager, og om lønmodtagerens årsopgørelse har fået tildelt et flag, jf. tabel IV.5.

Tabel IV.5 Provenu og kontrolomkostninger pr. årsopgørelse kontrolleret af Skat

	Alle	Selv- stændige	Alle løn- modtagere	Lønmod- tagere med flag	Lønmod- tagere uden flag
Andel af befolkningen	100	8	92	11	80
	----- Pct. -----				
	----- Kr., 2009-priser -----				
Mekanisk provenueffekt ^{a)}	1.150	9.100	400	2.250	100
Adfærdseffekt ^{b)}	600	3.450	350	2.350	50
Kontrolomkostninger ^{c)}	1.900	14.600	700	700	700
Nettoeffekt	-150	-2.050	50	3.900	-550

a) Det gennemsnitlige provenu, der følger af en kontrol.

b) Gevinsten i form af reduceret underrapportering det efterfølgende år. Værdien af effekten er ikke diskonteret, og det er antaget at effekten har en varighed på et år.

c) Beregnet på baggrund af det gennemsnitlige anvendte timeforbrug i forbindelse med kontrol i Skat samt timeomkostningerne forbundet hermed. I eksperimentet blev årsopgørelser uden flag underlagt samme kontrol som årsopgørelser med flag, hvorved kontrolomkostningen blev den samme. I praksis må forventes lavere omkostninger ved kontrol af årsopgørelser uden flag.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Skat samt egne beregninger.

Mekanisk provenueffekt

Den mekaniske provenueffekt angivet i tabellen er den direkte gennemsnitlige forøgelse af skatteprovenuet, når en årsopgørelse kontrolleres. Første søjle i tabellen viser det vægtede gennemsnit af alle kontrollerede personer.¹² Da den mekaniske provenueffekt er et gennemsnit af afvigelser i begge retninger, kan den således opfattes som en indikator for bevidst underrapportering.

Tredjepartsindberetninger er vigtige

Da skatteligningen for selvstændige i højere grad er baseret på deres egne oplysninger, har de bedre mulighed for at underrapportere. Den mekaniske provenueffekt for selvstændige er mere end tyve gange større end for lønmodtagere generelt. Hvis det antages, at selvstændige ikke i udgangspunktet har en dårligere moral end lønmodtagere, indikerer dette, at tredjepartsindberetningerne spiller en afgørende rolle for den lave grad af underrapportering

12) Bødeindtægter er ikke medregnet. Disse er dog af meget begrænset størrelse i forhold til ekstraskatten, da uregelmæssigheder i årsopgørelser kun sjældent fører til en bødestraf.

blandt lønmodtagerne. Dette svarer til resultaterne i det foregående afsnit IV.3. Det er ikke usandsynligt, at moral også medvirker til at begrænse underrapporteringen, men Hvidtfeldt mfl. (2010) finder, at 80 pct. af befolkningen enten har købt eller har været villig til at købe sort arbejde, dvs. der er grænser for, i hvor høj grad skatteligningen bør baseres på befolkningens gode moral.

Flagsystemet er effektivt

Den mekaniske provenueffekt er betydeligt større for lønmodtagere med flag end lønmodtagere uden flag. Det betyder, at flagsystemet er et effektivt instrument til at udvælge lønmodtagere, der bør kontrolleres. Som det fremgår af afsnit IV.3, er det imidlertid næppe sandsynligt, at flagsystemet kan forbedres i væsentligt omfang. Det er således hensigtsmæssigt, at Skat fokuserer på information om indkomst og fradrag.

Adfærdseffekten betydelig for lønmodtagere

Når en person har været udsat for kontrol, påvirkes personens adfærd det efterfølgende år, således at personen vil være mindre tilbøjelig til at lave fejl i sin årsopgørelse. Denne effekt kaldes i tabel IV.5 adfærdseffekten. Hvis alle skatteydere betragtes under et, svarer adfærdseffekten til ca. halvdelen af den mekaniske provenueffekt, dvs. også et betragteligt beløb. I absolutte tal er effekten størst for de selvstændige, men den udgør dog kun ca. 1/3 af den mekaniske provenueffekt, mens den for lønmodtagere med flag er af samme størrelsesorden som den mekaniske provenueffekt. I tabellen er anført den udiskonterede adfærdseffekt for året umiddelbart efter kontrollen. Det må forventes, at der også i de efterfølgende år kan være en vis adfærdseffekt, dvs. værdien af adfærdseffekten kan være undervurderet. På den anden side fører den manglende diskontering til en overvurdering. Endelig skal det nævnes, at opgørelsen af adfærdseffekterne som følge af stor variation i befolkningen er behæftet med betydelige usikkerheder.

Kontrol af selvstændige er dyr

Når årsopgørelserne kontrolleres, indebærer det omkostninger for Skat. Omkostningerne afhænger af, om der er tale om selvstændige erhvervsdrivende eller lønmodtagere, da årsopgørelsen for en selvstændig er mere kompliceret og kræver såvel mere tid som højere kvalificeret personale. Således tager det ca. to timer at kontrollere en lønmodtagers årsopgørelse, og

det koster ca. 700 kr., mens en årsopgørelse for en selvstændig er mere end 20 gange så omkostningsfuld at kontrollere.

Cost-benefit analyse

Ved at kombinere gevinsterne i form af den mekaniske provenueffekt og adfærdseffekterne med kontrolomkostningerne kan der opstilles en cost-benefit analyse af Skats håndhævelsesindsats. Overstiger den samlede gevinst omkostningen har den udførte kontrol været hensigtsmæssig. Man skal dog være mere varsom end normalt ved at bruge cost-benefit analyser, når det gælder skattesnyd og skattekontrol som beskrevet i boks IV.4.

Samlet set hensigtsmæssigt kontrolomfang

Forskellen mellem gevinsterne og omkostningerne fremgår som nettoeffekten nederst i tabellen. Den gennemsnitlige nettoeffekt er på -150 kr. pr. kontrolleret årsopgørelse, hvis alle skatteydere vurderes under et. Da nettoeffekten således i gennemsnit er tæt på nul, er det en umiddelbar indikation af, at kontrollen samlet set har et hensigtsmæssigt omfang, og at der næppe vil være en gevinst ved at forøge kontrollen af tilfældigt udvalgte skatteydere.

Kontrol af selvstændige bør næppe forøges

For en selvstændig er der et underskud på ca. 2.050 kr. Der er således en omfattende underrapportering blandt selvstændige, men de er også meget omkostningskrævende at kontrollere, hvorfor det ikke nødvendigvis vil være hensigtsmæssigt at forøge håndhævelsen.

Boks IV.4 Optimalitetskriterium i cost-benefit analysen

Forskellen mellem gevinst i form af mekanisk provenueffekt og adfærdseffekt, og kontrolomkostning giver nettoeffekten i tabel IV.5. Den gennemførte kontrolindsats anses i analysen for hensigtsmæssig, hvis nettoeffekten er positiv. Derved adskiller analysen sig på centrale punkter fra sædvanlige cost-benefitanalyser:

Værditabet for en person, der underrapporterer, tillægges implicit den samfundsøkonomiske værdi nul: Såvel den mekaniske provenueffekt som adfærdseffekten giver godt nok et offentligt provenu, men modsvares af et tilsvarende værditab for personen, der underrapporterer, der ikke medregnes. Hvis personen, der underrapporterer, tillægges samme vægt som andre personer og som offentligt provenu, vil der med udgangspunkt i tabel IV.5 alene være en offentlig udgift forbundet med Skats kontrol.^a Hvis personer, der ikke underrapporterer, er villige til at betale en ekstra udgift for, at personer, der underrapporterer, opdages, kan det derimod være relevant at kontrollere i et omfang, hvor nettoeffekten bliver negativ. Det vil være tilfældet, hvis en retfærdighedsfølelse tillægges en værdi. Det er ikke muligt med de tilgængelige data at afgøre om tabet for den underrapporterende person og/eller retfærdighedsfølelsen hos personer, der ikke underrapporterer, bør tillægges en værdi. Derfor fastholdes en positiv nettoeffekt som det relevante optimalitetskriterium.

Den mest hensigtsmæssige kontrolindsats rangordner i princippet årsopgørelserne inden for hver kategori, så årsopgørelser, hvor den forventede gevinst minus den forventede omkostning er størst, kontrolleres først. Det optimale antal kontroller er så givet af, at omkostningen ved at kontrollere en ekstra årsopgørelse er lig gevinsten forbundet hermed. Det betyder, at der er en positiv gennemsnitlig nettogevinst forbundet med kontrollerne. Skat rangordner årsopgørelserne så vidt muligt, men har ikke det nødvendige datagrundlag til at kunne foretage en fuldstændig rangordning. Det betyder forenklet opstillet, at den forventede gevinst af at kontrollere en ekstra årsopgørelse svarer til den forventede gevinst ved at kontrollere en gennemsnitlig årsopgørelse. Ligeså svarer den forventede ekstra kontrolomkostning til den gennemsnitlige. Det betyder, at i modsætning til situationer, hvor rangordning er mulig, er det relevante optimalitetskriterium i Skats håndhævelse, at den gennemsnitlige gevinst er mindst lige så stor som den gennemsnitlige omkostning. Beregningerne i tabel IV.5 er foretaget med udgangspunkt i gennemsnitlige årsopgørelser inden for den enkelte kategori. Det relevante kriterium er således fortsat, om nettogevinsten er positiv.

- a) Hvis det skatteprovenu, der mistes ved underrapportering, alternativt opkræves ved forvridende skatter, vil denne forvridningsomkostning være en gevinst ved Skats kontrolindsats, der skal sammenholdes med kontrolomkostningen.

Overskud ved kontrol af lønmodtagere med flag

Umiddelbart fremgår det, at der er et betragteligt overskud på ca. 3.900 kr., når en lønmodtager med flag kontrolleres. For en lønmodtager uden flag er der et underskud på ca. 550 kr. Underskuddet ved kontrol af personer uden flag indikerer, at det ikke er muligt at udvælge en tilfældig person og opnå en gevinst ved at kontrollere vedkommende. Dvs. der er ikke tegn på, at der kan være en gevinst ved at udtrække flere personer tilfældigt. Overskuddet ved kontrolsystemet indikerer, udover at flagsystemet er velfungerende, at der kan være en gevinst ved at kontrollere flere, der er blevet udpeget efter flagsystemet. Denne potentielle gevinst er dog usikker, da man i praksis må forvente højere kontrolomkostninger af skatteydere med flag, men i tabellen er der taget udgangspunkt i, at kontrolomkostningerne er den samme, flag eller ej. Herudover må det forventes, at Skats medarbejdere foretager en subjektiv risikovurdering i det omfang, det ikke er alle med flag, der kontrolleres, og udvælger dem med størst sandsynlighed for underrapportering. Dvs. det forventede provenu for den marginale kontrol kan være lavere end gennemsnittet.

Regressiv skævhed og fordelingseffekter

Hvad er regressiv skævhed?

Teorien om regressiv skævhed er simpel: Skattemyndighederne kan ikke kontrollere alle årsopgørelser og skal derfor udvælge de, der forventes at have de største afvigelser. Hvis en person underrapporterer, vil det alt andet lige lede til en lavere angivet indkomst. Derfor maksimerer skattemyndighederne opdagelsessandsynligheden ved at kontrollere årsopgørelser med en relativt lav angivet indkomst forholdsmeæssigt meget, jf. Boserup og Pinje (2010). I givet fald vil dette lede til, at den effektive skattesats (dvs. når der er taget højde for sandsynligheden for og effekten af kontrol) for lavindkomster forøges relativt til den effektive skattesats for højindkomster, dvs. et mindre progressivt skattesystem end tilsigtet. Dette kan betyde, at det er hensigtsmæssigt at indbygge mere progression i skattesatserne end umiddelbart ønskeligt for at kompensere for den regressive effekt af kontrolindsatsen.

Brug af kontrolgrupper kan modvirke regressiv skævhed

Scotchmer (1987) viser imidlertid i en teoretisk model, at hvis skattemyndighederne kan opdele årsopgørelserne i kontrolgrupper på baggrund af sociale karakteristika som f.eks. køn, alder, beskæftigelse eller tredjepartsinformation, vil det muligvis fjerne regressiv skævhed for populationen samlet set. Der vil fortsat kunne være regressiv skævhed inden for hver kontrolgruppe, men det vil kunne domineres af en større progression på tværs af kontrolgrupper.

Ikke regressiv skævhed i Danmark

Boserup og Pinje (2010) undersøger på det samme datasæt, som anvendes af Kleven mfl. (2011), om der er regressiv skævhed i den danske skattekontrol. De vurderer progressionen i den effektive skattesats, når årsopgørelserne opdeles i kontrolgrupper på baggrund af den indkomst, der er oplyst af tredjepart. Analyserne bekræfter resultaterne fra den teoretiske model opstillet af Scotchmer (1987). Med Skats ekstensive anvendelse af tredjepartsinformation er der regressiv skævhed inden for kontrolgrupperne. Progression på tværs af kontrolgrupper betyder dog, at der for skatteyderne samlet set ikke kan identificeres hverken progressiv eller regressiv skævhed. Da formålet med indkomstafhængige skatter er omfordeling, hvilket kræver progression i skattesystemet, er det væsentligt, at det danske kontrolsystem med høj grad af tredjepartsinformation faktisk fjerner den regressive skævhed.

Relativt mindre underrapportering for højindkomstgrupper

En regression af størrelsen af underrapportering på bl.a. indikatorer for placeringen i indkomstfordelingen viser, at størrelsen af den unddragne skat stiger med placeringen i indkomstfordelingen. Den unddragne skat er i gennemsnit ca. 30 pct. højere for personer, der ligger mellem 50. og 95. indkomstpctentil, i forhold til personer med indkomster i den laveste positive indkomstkvartil.¹³ For personer med indkomster over 95. pctentil er størrelsen af den unddragne skat omkring 60 pct. højere end for referencegruppen. Den gennemsnitlige indkomst for 95-99.-pctentilgruppen er dog ca. elleve gange så høj som indkomsten i referencegruppen. Derfor underrapporterer denne øverste indkomstgruppe relativt mindre i skat, set i forhold til deres indkomst, end referencegruppen. Der er således ingen tegn på regressiv skævhed i forbindelse

13) Da modellen er estimeret på logaritmetransformerede værdier af den unddragne skat, kan koefficienterne fortolkes som $(dy/y)/dx$.

med underrapportering. Dette bekræftes yderligere af de empiriske analyser af Boserup og Pinje (2010).

Tabel IV.6 Underrapportering efter indkomstkategori

	Under- rapportering ^{a)}	Gennemsnitlig indkomst
	----- pct. -----	--- 1.000 kr. ---
0. - 25. percentil	□	52
26. - 50. percentil	123	141
51. - 75. percentil	132	226
76. - 95. percentil	129	339
95. - 99. percentil	158	589
99. - 100. percentil	167	1.723

a) Underrapportering er målt i forhold til referencegruppe (0. – 25. percentil).

Anm.: Indkomst er her målt som en aggregeret nettoindkomst = Personlige indkomster - fradrag + kapitalindkomst + aktieindkomst + selvst. erhvervsindkomst. Der kontrolleres i øvrigt for de samme faktorer som i tabel IV.4. Alle de angivne koefficienter er statistisk signifikante. Estimationsresultater kan fås ved henvendelse til sekretariatet.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kampagner

Skattemoral har betydning

Det er tydeligt, at det ikke er en enkel opgave at sikre en overholdelse af skattelovgivningen generelt. Tredjepartsindberetninger spiller en vigtig rolle, men på de områder, hvor der ikke kan skaffes tredjepartsinformation, er det fortsat vigtigt, at den frivillige indberetning er velfungerende.

Uklart om kampagner kan reducere fejl i årsopgørelser

Fejl i indberetningerne kan enten være bevidste forsøg på skatteunddragelse, eller de kan skyldes manglende kendskab til, hvad der skal opgives som skattepligtig indkomst. Williams mfl. (2008) finder på baggrund af en litteraturgennemgang, at kampagner, der har til formål at forbedre kendskabet til skattesystemet, kan være et effektivt instrument til at reducere antallet af fejl. De finder yderligere, at der i litteraturen ikke er et entydigt svar på, om kampagner,

der primært har moralforbedrende formål, er effektive til begrænsning af underrapportering.

Fair play-kampagnen

Et eksempel på en kampagne med et moralforbedrende sigte er den danske Fair play-kampagne, der blev introduceret i 2005. Kampagnen retter sig mod unges sorte arbejde og anvender tv-reklamer, avisannoncer mv., der har til formål at oplyse unge om sammenhængen mellem skattebetalinger og offentlige ydelser.

Uklart om der er en samlet gevinst

Kampagnen er kombineret med målrettede kontrolindsatser over for f.eks. restauranter og pizzeriaer, markeder og andre sektorer med en tradition for høj sort omsætning. Målrettede aktioner leder ofte til, at ulovlige forhold opdages, så kontrolindsatsen forøger umiddelbart skatteprovenuet, jf. Skat (2011b). Det er dog ikke undersøgt, om de samfundsøkonomiske gevinster ved kontrolbesøgene overstiger omkostningerne. Tilsvarende gælder for informationsdelen af Fair play kampagnen.

Indsats over for skattely

Den danske stat kan beskatte personer, der bor i Danmark

Danskeres renter af indeståender i banker og afkast af f.eks. aktier beskattes. På internationalt niveau er det reglen, at beskatningsretten tilhører det land, hvor en person har bopæl. Det betyder, at den danske stat har ret til skatteindtægterne for personer, der bor i Danmark, uanset om disse personer har deres aktiver anbragt i andre lande.

Banker har oplysningspligt

Alle lande giver bankerne pligt til at beskytte fortrolige kundeoplysninger og har derfor en eller anden form for bankhemmelighed, jf. Johannesen (2011). I mange lande har bankerne dog oplysningspligt over for myndighederne, således at der kan opkræves skatter af kapitalafkast. En række lande, de såkaldte skattelylande, har imidlertid en lovgivning omkring bankhemmelighed, der begrænser bankernes indrapportering til myndighederne til f.eks. kun at gælde i strafferetlige sager, og en del lande videregiver ikke bankoplysninger til andre lande. Derved forhindres en række lande i at indsamle oplysninger om deres indbyggeres afkast af kapital anbragt i andre lande.

Skattelylande

Der er enkelte større skattelylande som Schweiz, men der er primært tale om små relativt fattige eksotiske lande som Cayman Island, Bahamas eller Belize. Disse lande får ikke direkte skatteindtægter af de anbragte midler, men har gavn af en stor beskæftigelse og omsætning i den finansielle sektor, hvilket kan have stor økonomisk betydning for meget små lande. For den enkelte person er den oplagte fordel ved anbringelse af midler i skattely, at den lovpligtige betaling af kapitalafkastskatter undgås. Det er dog sandsynligt, at kapitalanbringelsen i nogle tilfælde hænger sammen med kriminalitet, hvor midler ønskes anbragt uden for myndighedernes opmærksomhed uanset kapitalafkastskatter.

Mangel på internationale aftaler

Der findes ikke generelle internationale aftaler om udveksling af bankoplysninger, men en række lande har bilaterale aftaler om udveksling af oplysninger.¹⁴ Disse bilaterale aftaler kan være meget omfattende, eksempelvis udveksles oplysninger mellem Danmark og Sverige pr. automatik. I andre tilfælde er der aftaler om informationsudveksling på anmodning. Det betyder, at der kan opnås information i specifikke sager, hvor der er en begrundet mistanke mod en konkret person. I forhold til skattelylande er der ofte ikke bilaterale aftaler, hvorfor der ikke finder informationsudveksling sted.

OECD's indsats

Dette institutionelle setup gør det kompliceret at bekæmpe brugen af skattely. OECD forsøger ad forskellige veje at fremme aftaler om informationsudveksling på anmodning, f.eks. ved at formulere modelaftaler og overvåge deres implementering samt indsamle institutionel information, jf. OECD (2011). Herudover blev der i forbindelse med G20 topmødet i april 2009 indgået aftale om økonomiske sanktioner mod ikke samarbejdende skattely. Der stilles en række krav for, at et land kan blive opfattet som samarbejdende, f.eks. skal det have indgået aftaler med minimum 12 andre lande, og alle verdens lande er i dag samarbejdende. Problemet er dog ikke hermed løst, f.eks. fordi

14) Regler mod hvidvaskning af penge, de såkaldte anti-money laundering regler, blev dog implementeret globalt i 1990'erne som instrument mod narkokriminalitet og terrorisme, men ikke som instrument over for skattekriminalitet.

skattelylande indgår aftaler med hinanden (og derved opfylder kravet om 12 aftaler uden reelle konsekvenser), og fordi aftalerne fortolkes forskelligt.

Fremtidig udvikling usikker

Danmark har inden for de seneste to år indgået bilaterale aftaler om informationsudveksling på anmodning med 12 skattelylande. Det er usikkert, hvorledes den fremtidige udvikling vil være. I princippet er det nødvendigt, at alle lande har bilaterale aftaler med alle lande for at problemet er løst, dvs. der er lang vej til en løsning. På den anden side kan den nuværende hastige udvikling ikke udelukkes at føre til, at problemet reelt løses.

EU's rentebeskatningsdirektiv

Et konkret EU-initiativ vedr. skattely er det såkaldte rentebeskatningsdirektiv, der trådte i kraft i 2005. Rentebeskatningsdirektivet retter sig dels mod informationsudveksling inden for EU, dels mod finansielle centre uden for EU. I forbindelse med rentebeskatningsdirektivet indgik EU aftaler med en række mindre europæiske stater uden for EU, Schweiz, samt en række caribiske territorier. Aftalerne går ud på, at disse lande opkræver kildeskat af EU-borgerens indeståender, overfører 75 pct. af proventet til bopælslandet, og beholder resten selv. Skattesatsen er steget fra 15 pct. i 2005 til 35 pct. i 2011, jf. Johannesen (2010). Der er dog en række undvigelsesmuligheder: Det omfatter ikke alle skattelylande, kun rentebetaling er omfattet, og der er undtagelser for visse typer af fonde.

Direktivet giver øget provenu, men størrelsesorden usikker

Johannesen (2010) analyserer, hvorledes Rentebeskatningsdirektivet har påvirket EU-borgeres indeståender i schweiziske banker. Han finder, at direktivet førte til en reduktion i indeståender på 40 pct., hvilket indikerer, at en betydelig del af midlerne har været anbragt i Schweiz for at undgå skattebetaling. Det er imidlertid ikke opgjort, hvad der er blevet af de 40 pct., der ikke længere er placeret i schweiziske banker. Johannesen (2011) forventer, at der kun er tale om repatriering i meget ringe grad, dvs. der er primært tale om substitution mod alternative unddragelsesstrategier. De 60 pct., der er forblevet i de Schweiziske banker, bliver dog nu beskattet og giver dermed en vis provenuindtægt.

Lang vej igen Beregningen udført af Johannesen (2010) illustrerer også, at selvom der er tale om et meget aktivt politikområde, og selvom initiativer som EU's rentebeskatningsdirektiv har en effekt på indeståender i visse lande, er der fortsat meget lang vej, før der er skabt et effektivt internationalt system til at forhindre skattely.

Operation Money Transfer Et lignende initiativ er Operation Money Transfer, der har til formål at udnytte informationer om danskeres transferinger til en række lande, særligt skattelylande, til at afsløre danskeres formuer anbragt i skattely. En stor del af transferingerne kan dog stamme fra legale aktiviteter. Det er pt. uklart, om dette initiativ vil få den ønskede effekt.

Opsummering

Betragtelig underrapportering Skat håndhæver skattelovgivningen ved at kontrollere skatteydernes årsopgørelser. Skat kontrollerer ikke alle årsopgørelser, men de udførte kontroller indikerer, at skatteyderne i gennemsnit manglede at indberette indkomst svarende til en manglende skattebetaling på 1.150 kr. i 2007. I forbindelse med håndhævelsen spiller tredjepartsindberetninger (dvs. indberetninger fra f.eks. arbejdsgivere og banker) en helt central rolle, da den enkeltes mulighed for underrapportering herved begrænses. Moral medvirker givetvis til at begrænse omfanget af underrapportering, men analyser indikerer, at fraværet af muligheder for at underrapportere er det afgørende.

Skats flagsystem er effektivt Med udgangspunkt i tredjepartsindberetningerne og skatteydernes egne oplysninger anvender Skat et flagsystem til identifikation af årsopgørelser med størst sandsynlighed for fejl. Flagsystemet er effektivt og betyder, at provenuet fra kontrol af lønmodtageres årsopgørelser med flag er betydeligt større end de medgåede kontrolomkostninger.

Kontrolomkostninger overstiger gevinster ved kontrol af selvstændige Der er en stor provenueffekt af at kontrollere en selvstændig erhvervsdrivendes årsopgørelse, men da kontrolarbejdet er meget omfattende, kan der ikke sikres en samfundsøkonomisk gevinst ved at forøge kontrollen af selvstændige. På grund af den lave grad af tredjepartsindberetninger for selvstændige har de bedre muligheder for at underrapportere indkomst.

Ikke regressiv skævhed i Danmark	I teorien kan den udvælgelse af årsopgørelser til kontrol, Skat foretager, lede til, at skattesystemet bliver mindre omfordelende end afspejlet i skattesatserne, såkaldt regressiv skævhed. Nylige analyser på danske data tyder imidlertid på, at det ikke er tilfældet i praksis bl.a. på grund af den omfattende brug af tredjepartsindberetninger.
Stor international indsats mod skattely, men hidtil begrænset effekt	En del skatteydere anbringer midler i såkaldte skattelylande, og unddrager sig derved rentebeskatningen, jf. Johannesen (2010). Der er en betragtelig international indsats fra bl.a. OECD og EU for at forhindre anbringelser af midler i skattely. Det er dog kompliceret at undgå anvendelse af skattely, da skattelylandene har en økonomisk interesse heri. Den internationale indsats har fokus på bilaterale kontrakter mellem lande, men det vides ikke, om indsatsen har båret konkret frugt i form af en faktisk reduktion i omfanget af midler anbragt i skattely.

IV.5 Konklusion og politikanbefalinger

Mange typer skattesnyd	Danske borgere snyder med skat på mange måder, f.eks. ved at snyde med årsopgørelserne, ved at anbringe formuer i skattely i udlandet eller ved at arbejde sort. Alene underreportering af indkomster i forbindelse med årsopgørelsen indebærer et årligt provenutab på ca. 5 mia. kr. Skattesnyd er skadeligt for samfundet: Det koster ressourcer for Skat at opdage blot en del af snydet, og det koster ressourcer for snyderne at holde snydet skjult. Desuden leder skattesnyd til en omfordeling af indkomst fra dem, der ikke snyder, til dem, der gør det. Skattesnyd kan også lede til en mindre effektiv anvendelse af ressourcer.
Håndhævelse af skattelovgivningen kan være bekostelig	Bekæmpelse af skattesnyd er imidlertid også bekostelig. Det er derfor ikke en realistisk målsætning helt at eliminere skattesnyd, da dette ville kræve afholdelse af omkostninger, som er uforholdsmæssigt store i forhold til provenugevinsten.
Principper for optimal indsats over for skattesnyd	Der er forskellige instrumenter, som kan bidrage til at reducere skattesnyd: Forøget håndhævelsesindsats og dermed opdagelsessandsynlighed, forøget straf, reduktion af gevinster ved snyd, der ikke opdages, samt moralpåvirkende

tiltag. Alle tiltagene har en omkostning, men kan reducere snyd i et eller andet omfang. De enkelte instrumenter bør ud fra en ren økonomisk betragtning tages i anvendelse i et omfang, så omkostningen ved en forøget anvendelse svarer til den forventede samfundsøkonomiske gevinst forbundet hermed. Det betyder, at alle instrumenter i princippet skal anvendes til at reducere forskellige typer af skattesnyd. Der kan dog være betydelige forskelle i, hvor meget det enkelte instrument skal anvendes over for den enkelte type af snyd, da instrumenternes omkostning og effekt varierer for forskellige typer af skattesnyd.

Fokus på Skats kontrol

I dette kapitel er der fokus på den del af borgernes skattesnyd, der kan opdages i forbindelse med Skats håndhævelse og kontrol. Det sker f.eks. ved Skats kontrol af årsopgørelser eller ved Skats internationale indsats over for skattelylande. I kapitel V fokuseres på sort arbejde, der er en særlig form for skattesnyd, det kan være særdeles omkostningsfuldt at afsløre.

Skattely

En særlig form for skattesnyd er, at formuer placeres i lande, der ikke umiddelbart giver informationer om indeståender til andre landes skattemyndigheder. Der er sandsynligvis anbragt danske formuer i disse såkaldte skattelylande. Derved kan skattebetalingen af afkastet af formuen unddrages beskattning. Der arbejdes internationalt, specielt i OECD, på at reducere mulighederne for skattely, ved at landene indgår bilaterale aftaler om udveksling af oplysninger med skattelylandene. Danmark har allerede indgået aftaler med en række lande. En løsning af problemet vil imidlertid kræve et fuldstændigt sæt af aftaler mellem alle lande, hvilket ikke er realistisk på kort sigt. Danmark bør fortsat støtte den internationale indsats for at reducere brugen af skattely, men det er tvivlsomt, om indsatsen på kortere sigt vil give et markant afkast i form af højere dansk skatteprovenu.

Generelt velfungerende kontrolsystem

En analyse af myndighedernes administrative arbejde og håndhævelsesindsats peger overordnet på, at kontrollen tilsyneladende er hensigtsmæssigt sammensat. Der kan således ikke peges på store potentielle gevinster ved at ændre indsatsen.

Betragteligt snyd med årsopgørelserne

Der finder et betragteligt snyd sted i forbindelse med årsopgørelserne, og i gennemsnit snyder hver borger for 1.150 kr. pr. år. Skattemyndighederne kan ikke undersøge alle årsopgørelser og skal derfor udvælge dem, der kan forventes at have de største afvigelser. Skat anvender som led i håndhævelsesindsatsen en computerbaseret gennemgang af samtlige årsopgørelser, som udstyres med et flag, hvis indberetningerne eller personens egne ændringer virker mistænkelige. Et flag forøger sandsynligheden for, at en årsopgørelse kontrolleres manuelt. Analyser tyder på, at dette system er godt til at målrette håndhævelsesindsatsen, og at provenugevinsten ved kontrol af årsopgørelser med flag overstiger kontrolomkostningen. Tilsvarende gælder ikke for en gennemsnitlig årsopgørelse uden flag. Det vil sige, det vil næppe være hensigtsmæssigt at forøge håndhævelsesindsatsen over for årsopgørelser uden flag. Yderligere analyser i kapitlet peger på, at det næppe er muligt at forbedre flagsystemet nævneværdigt ved at inddrage socio-økonomiske faktorer såsom køn, alder, uddannelse osv.

Men Skats flag-system optimerer håndhævelsesindsatsen

Selvstændige snyder meget, men omkostningerne til kontrol er høje

Selvstændige snyder i gennemsnit for godt 9.000 kr. årligt. Det er imidlertid kompliceret at kontrollere selvstændiges årsopgørelser, da der er mindre tredjepartsindberetning, hvorfor kontrolomkostningen i gennemsnit overstiger provenugevinsten.¹⁵

Provenu- og effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning

Analyser viser, at tredjepartsindberetninger er et meget effektivt instrument til at undgå uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelserne. En forøget brug af tredjepartsindberetninger kan derfor forventes at lede til mere retvisende årsopgørelser samt et forøget skatteprovenu. Herudover kan der formentlig opnås en samfundsøkonomisk gevinst, da tredjepartsindberetning kan reducere borgernes og indberetternes samlede administrative omkostninger i forbindelse med indberetningen til Skat.

15) Der er tale om tredjepartsindberetning, når Skat får indkomstoplysninger fra andre end den pågældende borger, f.eks. banker eller arbejdsgivere.

Omfordelende effekter af skattesnyd og håndhævelsesindsats

Hvis en person snyder, vil det alt andet lige lede til en lavere angivet indkomst. Skattemyndighederne maksimerer opdagelsessandsynligheden ved at undersøge årsopgørelser med relativt lav selvangivet indkomst forholdsvis meget. Derved kan skattesystemet gøres mindre progressivt end tiltænkt, og der opstår såkaldt regressiv skævhed. Analyser tyder dog på, at der med den nuværende indretning af skatte- og kontrolsystemet med en høj grad af tredjepartsindberetning ikke er regressiv skævhed i Danmark.

Mere indberetning fra tredjepart, hvis muligt

Det kan generelt anbefales, at anvendelsen af tredjepartsinformation udvides, hvor det er muligt og ikke resulterer i uforholdsmæssigt store omkostninger. Flere og flere dele af årsopgørelsen bliver baseret på tredjepartsindberetninger. Et nyligt eksempel på udvidet tredjepartsindberetning er, at bankerne nu ud over dividender skal indberette købs- og salgspriser for aktier, hvorved den enkelte borgers kursgevinst automatisk kan beregnes af Skat. Omkostningerne ved dette er begrænsede, da bankerne i forvejen indberetter dividender. Som udgangspunkt bør brugen af tredjepartsindberetninger fortsat udvides og gerne til at omfatte hovedparten af de finansielle produkter. Det vil også være oplagt at lade flere personalegoder være omfattet af tredjepartsindberetning. Det gælder f.eks. for firmabetalte daginstitutioner eller for bonuspoint i forbindelse med flyrejser eller hotelophold.

Låsning af felter på årsopgørelsen

Flere tredjepartsindberetninger betyder, at flere felter på årsopgørelsen kan låses, således at borgeren ikke selv kan ændre heri. Hvis borgeren er uenig i det indberettede beløb, skal henvendelse ske til den indberettende part. Låsning af felter kan bidrage til, at antallet af uregelmæssigheder på årsopgørelsen reduceres og kan derfor være gavnlige og omkostningsbesparende. Nogle felter kan dog ikke låses, da de kræver information, der ikke er tilgængelig for tredjepart. I disse tilfælde kan det være en mulighed at lave egentlige lovændringer, der muliggør en låsning af felterne. Hvis en låsning af felter kræver lovændringer, der har realøkonomiske konsekvenser, bør fordelene ved en låsning afvejes over for de potentielt uønskede realøkonomiske konsekvenser.

Stadig behov for manuel kontrol

Det er muligt at effektivisere kontrollen af årsopgørelser ved forøget tredjepartsindberetning og ved låsning af flere felter,

men den manuelle kontrol af udvalgte årsopgørelser vil fortsat være nødvendig. Det gælder i særdeleshed for selvstændige, hvor mulighederne for tredjepartsindberetninger er begrænsede. Der kan således ikke peges på et besparelspotentiale i den manuelle del af kontrolindsatsen. Hvis Skats udgifter til håndhævelse reduceres, er der risiko for, at dette kan lede til flere uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelserne og dermed et større provenutab.

Effektiviseringer kan lede til betragtelige gevinster

Der er vigtigt løbende at effektivisere og målrette kontrolindsatsen, f.eks. ved øget brug af tredjepartsindberetning. Hvis en mere effektiv kontrolindsats kan lede til, at den gennemsnitlige skatteunddragelse i forbindelse med årsopgørelser reduceres med 5 pct., vil det give en umiddelbar forøgelse af skatteprovenuet på omkring 250 mio. kr. pr. år. Herfra skal dog trækkes de medgåede kontrolomkostninger.

Gebyr for Skats korrektioner af årsopgørelser

Det er den enkelte skatteydere ansvar, at den endelige årsopgørelse er udfyldt korrekt. Fejl i årsopgørelsen kan skyldes bevidst unddragelse eller ubevidste fejl, bl.a. fordi skatteyderen ikke har kontrolleret årsopgørelsen grundigt nok. Uanset årsagen vil fejl i årsopgørelserne øge Skats kontroludgifter. Det kan derfor overvejes at indføre brugerbetaling for Skats kontrol af årsopgørelser med fejl. Således kan man forestille sig et system, hvor en skatteyder, der får sin årsopgørelse korrigeret af Skat, skal betale et gebyr svarende til en andel af værdien af korrektionen. Der betales også et gebyr i de tilfælde, hvor korrektionen er til fordel for skatteyderen. For at begrænse skatteyderens udgift, bør gebyret dog have en overgrænse. Et sådant gebyr vil medføre, at skatteyderne har en større tilskyndelse til at være omhyggelige med årsopgørelsen. Gebyret skal ikke opfattes som en straf, eller som en erstatning for det eksisterende straffesystem, men derimod som en brugerbetaling. Det vil således i højere grad være brugerne, som betaler for de offentlige udgifter forbundet med kontrol.

Litteratur

Boserup, S.H. og J.V. Pinje (2010): Tax Evasion, Information Reporting, and the Regressive Bias Hypothesis EPRU Working Paper Series, 2010-13.

Dell'Anno, R. (2009): Tax evasion, tax morale and policy maker's effectiveness. *Journal of Socio-Economics*, 38 (6), s. 988-997.

Frey, B. (1997): A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues. *The Economic Journal*, 107 (443), s. 1043-1053.

Gordon, J.P.P. (1989): Individual morality and reputation costs as deterrents to tax evasion. *European Economic Review*, 33 (4), s. 797-805.

Hvidtfeldt, C., B. Jensen, and C. Larsen (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*, Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Johannesen, N. (2010): Tax Evasion and Swiss Bank Deposits. EPRU Working Paper Series 2010-05.

Johannesen, N. (2011): Bankhemmelighed og skatteunddragelse. Præsentation i De Økonomiske Råds Sekretariat d. 8. marts 2011.

Kleven, H.J., C.T. Kreiner og E. Saez (2009): Why can modern governments tax so much? An agency model of firms as fiscal intermediaries. NBER Working Paper Series 15218. National Bureau of Economic Research.

Kleven, H.J., M.B. Knudsen, C.T. Kreiner, S. Pedersen og E. Saez (2011): Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica*, 79, s. 651-692.

Levi, M. (1998): A State of Trust. I: Braithwaite, V. og M. Levi (eds.): *Trust and Governance*. Russell Sage Foundation.

OECD (2011): Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field - 2009.

Saez, E. (2010): Do Taxpayers Bunch at Kink Points? *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (3), s. 108-212.

Scotchmer, S. (1987): Audit Classes and Tax Enforcement Policy. *The American Economic Review*, 77 (2), s. 229-233.

Skat (2010): Analyse af virksomhedernes efterlevelse af skatte- og momsreglerne. Indkomståret 2006.

Skat (2011a): Borgernes efterlevelse af skattereglerne. Indkomståret 2008.

Skat (2011b): Fair Play. www.fairplay-skat.dk.

Slemrod, J. (2007): Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), s. 25-48.

Williams, C.C., E. Horlings og P. Renooy (2008): Tackling undeclared work in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

KAPITEL V

SORT ARBEJDE

V.1 Indledning

Betragteligt omfang af sort arbejde i Danmark

Der arbejdes sort i Danmark såvel som i andre lande. På globalt plan er omfanget betydeligt. Niveauet er særligt højt i udviklingslande og transitionsøkonomier, mens Danmark sammen med de øvrige OECD-lande har et mindre omfang. Både i Danmark og de øvrige OECD-lande har sort arbejde dog en størrelse, der udgør en ikke ubetydelig del af økonomien, og som repræsenterer en omkostning for samfundet. Således viser beregninger i dette kapitel, at hvis alt sort arbejde blev udført hvidt i stedet, så ville det kunne øge skatteprovenuet med ca. 29 mia. kr., svarende til godt 1½ pct. af BNP eller knap 10 pct. af det samlede provenu fra indkomstskatter. Det kan dog næppe i praksis lade sig gøre at eliminere alt sort arbejde. Hertil kommer at beløbet omfatter både sort arbejde betalt med kontanter, naturalier og gentjenester. Hvis f.eks. gensidige vennetjenester ikke var skattepligtige, eller hvis de ikke betragtes som decideret sort arbejde, er det opgjorte tabte skatteprovenu noget lavere¹

Vanskeligt at afsløre sort arbejde

I forbindelse med Skats kontrol af årsopgørelser, som blev gennemgået i kapitel IV, er det vanskeligt at opdage sort arbejde, bl.a. fordi det ikke er muligt at få tredjepartsindberetninger om indkomster fra sort arbejde. Det betyder, at det kan være en omkostningskrævende opgave at afsløre sort arbejde ved hjælp af administrative indsatser. På denne baggrund ser dette kapitel på en række andre tiltag imod sort arbejde.

Kapitlet er færdigredigeret den 16. maj 2011.

1) Vi takker for et godt datasamarbejde med Rockwool Fondens Forskningsenhed. Specielt har kapitlet i høj grad haft gavn af adgang til de spørgeskemadata for sort arbejde, som Forskningsenheden har indsamlet over de seneste to årtier)

Sort arbejde er skadeligt for samfundet

Sort arbejde indebærer et samfundsøkonomisk tab. Fordi de sorte aktiviteter i praksis ikke beskattes, bliver afkastet efter skat uforholdsmæssigt stort ved sort arbejde. Dette medfører, at for mange samfundsøkonomiske ressourcer og kompetencer allokeres til den sorte sektor, samtidig med at effektiviteten ved sort arbejde kan forventes at være lavere. Desuden repræsenterer sort arbejde en uønsket omfordeling fra personer, der ikke snyder, til personer, der snyder. Eksistensen af sort arbejde er herved i konflikt med det horisontale lighedsprincip, der tilsiger, at personer med ens indkomst skal beskattes ens. Derudover kan der være en dynamisk omkostning ved, at eksistensen af sort arbejde leder til, at flere personer anser det for acceptabelt at arbejde sort, hvilket øger det samfundsøkonomiske tab. De samfundsøkonomiske omkostninger diskuteres nærmere i afsnit V.2.

Kapitlet beskæftiger sig kun med sort arbejde

Ud over skattesnyd i form af sort arbejde medfører beskattningen af arbejdsindkomster og omsætning (moms) også en ren adfærdseffekt i form af f.eks. mindre arbejdsudbud og skatteomgåelse i form af i princippet lovlige flytninger af indkomst, jf. diskussionen i afsnit IV.2. Det foreliggende kapitel ser udelukkende på skattesnyd ved sort arbejde, mens kapitel IV ser på skattesnyd med indberetningen af indkomster til skattevæsenet. De øvrige to effekter af beskattning – adfærdseffekten og skatteomgåelse – tages ikke op, da fokus her er på den ulovlige adfærd.²

2) Kapitlet kommer heller ikke ind på skattesnyd i forbindelse med kriminalitet som f.eks. bestikkelse, narkohandel eller prostitution. Her er selve den bagvedliggende aktivitet illegal, og problemet er både af juridisk og økonomisk art.

<p>Sort arbejde betales med kontanter eller naturalier ...</p> <p>... eller som gentjenester</p>	<p>Sort arbejde kan defineres som lovlige, produktive aktiviteter, hvor betaling eller modydelse er skattepligtig, men hvor køber og sælger i fælles forståelse undlader at betale skat, og begge tjener ved det, jf. Hvidtfeldt mfl. (2010). For de fleste er det oplagt, at en rengøringsopgave, der betales kontant, men hvor der ikke betales skat og moms, er sort arbejde. Det er imidlertid også sort arbejde, hvis der betales med naturalier, f.eks. hvis en elinstallatør udfører en opgave for en landmand og får en halv gris, som ikke angives som indkomst. Det er også sort arbejde, hvis der betales med gentjenester, f.eks. hvis en kok laver et selskab for en murer, der til gengæld støber et gulv for kokken, og de gensidige tjenester ikke angives til skattevæsenet. I princippet er det også sort arbejde, hvis to naboer slår sig sammen om at bygge to carporte uden at angive værdi af udført arbejde. Hvis de to naboer derimod bygger hver sin carport, er det skattefrie gør-det-selv aktiviteter.</p>
<p>Sort arbejde og sorte handler behandles sammen</p>	<p>I de empiriske analyser af sort arbejde i kapitlet medregnes sorte handler som sort arbejde. Sorte handler er handler, hvor køber og sælger – implicit eller eksplicit – enes om at omgå afgiftsbetalingen, f.eks. ved at handle en momspligtig vare momsfrit og holde handlen uden for det officielle regnskab for virksomheden. Samlingen af sort arbejde og sorte handler er i overensstemmelse med andre danske studier af sort arbejde, f.eks. Hvidtfeldt mfl. (2010) og Pedersen og Smith (1998).</p>
<p>Svært at måle den sorte økonomi</p>	<p>Det er kompliceret at måle størrelsen af den uformelle økonomi, da den i sagens natur forsøges skjult for myndighederne. I Danmark har Rockwool Fondens Forskningsenhed gennem en årrække udført spørgeskemaundersøgelser over, hvor meget sort arbejde der udføres.</p>
<p>Mange involveret i sort arbejde</p>	<p>Analyser viser, at størsteparten af befolkningen er involveret i sorte aktiviteter enten via køb eller salg. Op imod en fjerdedel af den voksne befolkning har arbejdet sort inden for det seneste år, jf. Hvidtfeldt mfl. (2010). Godt 15 pct. af danskerne har udført sort arbejde mod kontantbetaling, 15 pct. er betalt med gentjenester og 5 pct. er betalt med natu-</p>

ralier.³ Samtidig har godt halvdelen af befolkningen købt sort arbejde inden for det seneste år, og yderligere knap 30 pct. erklærer sig villige til at købe sort. I afsnit V.3 ses der mere på, hvem der udfører og køber sort arbejde, mens det i afsnit V.4 beregnes, under hvilke omstændigheder køber eller sælger har den største gevinst ved sort arbejde.

Uklar opfattelse af definition af sort arbejde

I dele af undersøgelser fra årene 2008 og 2009 anvendte Rockwool Fondens Forskningsenheden ny, mere detaljeret spørgsmålsformulering til bestemmelse af udbuddet af sort arbejde. Den målte andel af befolkningen, der arbejder sort, steg derved fra 17 til 24 pct. af befolkningen. Dette tilskrives, at de adspurgte mere eksplicit blev gjort bevidste om, at også venne- og gentjenester ifølge lovgivningen er skattepligtige. En uklar opfattelse af, hvad der efter lovgivningen er sort arbejde, bekræftes også af, at 14 pct. af de kontaktede nægtede at deltage i en undersøgelse af købet af sorte ydelser i marts 2010, da de følte sig forulempede over, at gensidige tjenester skulle være sort arbejde. Manglende kendskab til lovgivningen kan være en medvirkende årsag til, at en relativ stor andel af sort arbejde tager form af gensidige vennetjenester.

Sort værditilvækst udgør 1 til 3 pct. af BNP

Værdien af det sorte arbejde har været nogenlunde konstant over de sidste 15 år, jf. Hvidtfeldt mfl. (2010). Hvis den sorte beskæftigelse opgøres til den sorte løn, der faktisk er betalt for ydelserne, udgør værdien af det sorte arbejde ca. 1 pct. af BNP. Hvis den sorte beskæftigelse alternativt opgøres til de hvide priser for tilsvarende ydelser, udgør den sorte værditilvækst ca. 3 pct. af BNP.

Tabt skatteprovenu på 29 mia. kr. fra sort arbejde

På baggrund af spørgeskemaundersøgelserne foretaget af Rockwool Fondens Forskningsenhed kan det beregnes, at det samlede skattesnyd fra sort arbejde beløber sig til ca. 29 mia. kr. Under en række stiliserede antagelser kan det på denne baggrund anslås, at velfærdstabet fra sort arbejde kan være på op imod 14 mia. kr., jf. boks V.2 i afsnit V.2.

3) Disse andele summerer ikke til en fjerdedel, da en del personer har udført sort arbejde flere gange og modtaget flere forskellige typer af betaling.

Sort arbejde måske højere i Danmark end i andre europæiske lande

Af hensyn til sammenligneligheden begrænses en international sammenligning af omfanget af sort arbejde til Danmark og andre mellem- og nordeuropæiske lande. En opgørelse fra 2002 viste, at forekomsten af sort arbejde i Danmark er høj sammenlignet med Norge, Sverige og Tyskland, jf. tabel V.1. Det gælder både når der ses på andele af befolkningen, der har arbejdet sort det seneste år, og den sorte lønsum ift. hvidt BNP. Hver sortarbejdende tysker anvender dog i gennemsnit 8 timer pr. uge på sort arbejde, mens sortarbejdende svenskere og danskere i gennemsnit arbejder sort i henholdsvis 4 og 5 timer pr. uge. Samtidig var den målte danske frekvens i 2002 usædvanlig høj i sammenligning med årene før og efter. Hertil kommer, at lovgivningen i andre lande, f.eks. Storbritannien, behandler visse aktiviteter, f.eks. nabo hjælp, som er knyttet til dagligdagens sociale netværk, som værende ikke skattepligtige, jf. Hvidtfeldt mfl. (2010).

Tabel V.1 Sort arbejde i udvalgte nordeuropæiske lande

	Dan- mark	Norge	Sverige	Tysk- land	Storbri- tannien
	----- pct. -----				
Frekvens for sort arbejde, pct. ^{a)}	20	17	11	10	8
Sort tidsandel ^{b)}	4	3	2	4	1
Sort lønandel ^{c)}	2	1	1	1	1
	----- timer -----				
Sort arbejdstid pr. uge ^{d)}	5	4	4	8	4

a) Opgjort som andel af befolkningen, der har arbejdet sort inden for det seneste år.

b) Opgjort som sort arbejdstid i forhold til hvid arbejdstid.

c) Opgjort som sort lønsum i forhold til hvidt BNP.

d) Gennemsnitlig sort arbejdstid for de personer, der udfører sort arbejde.

Anm.: Opgørelsen vedrører 2002.

Kilde: Hvidtfeldt mfl. (2010).

Der er således forhold, der modificerer det umiddelbare indtryk af, at der arbejdes relativt meget sort i Danmark.⁴

Indsats over for sort arbejde

Grænser for indsats mod sort arbejde

Omfanget og typen af indsats mod sort arbejde bestemmes af to forhold. For det første af, hvor meget sort arbejde som må accepteres, fordi gevinsten ved en øget indsats mod sort arbejde kan komme til at overstige omkostningerne ved indsatsen. Denne vurdering indbefatter de monetære gevinster og omkostninger samt f.eks. værdien af en retfærdighedsfølelse.

Typer af tiltag må afvejes

For det andet bestemmes den specifikke udformning af indsatsen mod sort arbejde af en afvejning af de forskellige instrumenters omkostninger og effektivitet mod sort arbejde, hvor der principielt kan skelnes mellem fire grupper af tiltag:

- Ændringer af beskatningen
- Håndhævelse af skattelovgivningen og kontrol
- Straf ved opdagelse
- Holdningsbearbejdende kampagner

Se også afsnit IV.2 for en mere fyldestgørende konceptuel ramme for skattesnyd, herunder sort arbejde.

Kapitlets indhold

Efter præsentation af de samfundsøkonomiske omkostninger ved sort arbejde i afsnit V.2 ser vi i afsnit V.3 på, hvem der typisk sælger og køber sort arbejde. I afsnit V.4 fokuseres der på, hvordan gevinsten ved sort arbejde fordeler sig mellem sælger og køber. Afsnit V.5 følger dette op med overvejelser, om hvor ulovlighed og straf ved sort arbejde

- 4) Feld og Schneider (2010) finder, at omfanget af den sorte økonomi i Danmark ligger relativt tæt på gennemsnittet for en række OECD-lande. Deres såkaldte dyminic-metode er dog ikke uden problemer. OECD (2009) opgør den uformelle beskæftigelse og finder, at de nordeuropæiske lande med et gennemsnit på 9,6 pct. af BNP ligger lavere end resten af Europa. Den uformelle beskæftigelse er dog kun et upræcist mål for sort arbejde, da den også omfatter ikke registrerede selvstændige erhvervsdrivende, medhjælpende familiemedlemmer mv.

skal placeres, samt andre regler og instrumenter imod sort arbejde. Afsnit V.6 lægger grunden for en diskussion af skattesatsernes rolle for sort arbejde ved at diskutere betydningen for generelle skattesatser og selektive skattelettelser. Dette følges i afsnit V.7 op af en empirisk evaluering af hjemmeserviceordningens effekt på sort arbejde og på husholdningers efterspørgsel efter hjemmeserviceydelser. Afsnit V.8 præsenterer en række simuleringer af selektive skattelettelser for håndværks- og hjemmeserviceydelser ved hjælp af en partiel ligevægtsmodel. I afsnit V.9 konkluderes kapitlet, og der gives politikanbefalinger.

V.2 Samfundsøkonomiske omkostninger af sort arbejde

Sort arbejde er omkostningsfuldt for samfundet, da det leder til en ikke optimal udnyttelse af ressourcer og har uhenigtsmæssige fordelings effekter. I det følgende gennemgås først de forskellige årsager til, at sort arbejde er skadeligt for samfundet. Sidst i afsnittet præsenteres en beregning af det samlede snyd i forbindelse med sort arbejde i Danmark.

Sort arbejde er skadeligt for samfundet

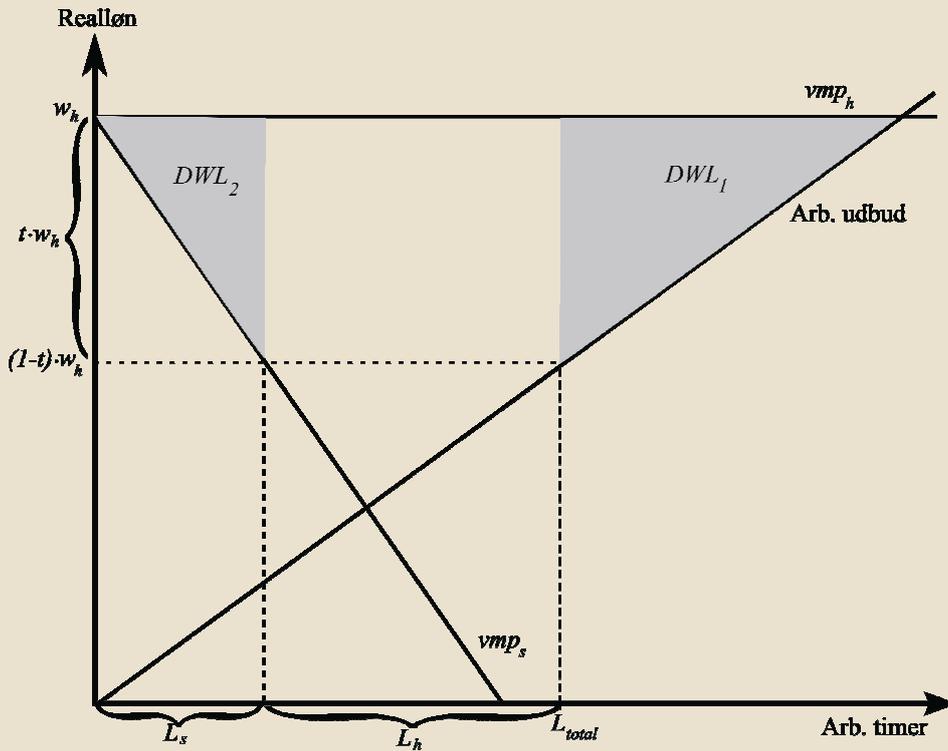
De samfundsøkonomiske omkostninger ved sort arbejde består af et efficienstab fra en inoptimal udnyttelse af ressourcerne i samfundet, herunder bl.a. et psykologisk velfærdstab fra risikoen for at blive opdaget, når der arbejdes sort. Hertil kommer et fordelingsmæssigt tab. Efficienstabt fra sort arbejde er formelt beskrevet i boks V.1.

Uheldig allokering af ressourcer

Den manglende beskatning af det sorte arbejde gør afkastet efter skat uforholdsmæssigt større end tilsvarende ydelser udført hvidt. Dette medfører, at der tilføres for mange ressourcer til den sorte sektor, så ressourcer (deriblandt kompetencer) ikke længere fordeles optimalt. Dette indebærer et samfundsøkonomisk tab. For eksempel kan sort arbejde medføre, at mindre effektive producenter kan udbyde ydelser til en lavere pris og fortrænge mere effektive (og skattebetalende) producenter, og derved leder det til en dårligere allokering af ressourcerne, jf. f.eks. Palda (1998).

Boks V.1 Efficienstag ved sort arbejde

Sort arbejde leder til en mindre effektiv ressourceanvendelse og mindsker effektiviteten i skatteopkrævningen, jf. nedenstående figur.



Arbejdsudbudskurven er stigende og afspejler såvel hvidt som sort arbejdsudbud i timer. Arbejdsudbuddet er antaget at stige med reallønnen. Den vandrette vmp_h -kurve angiver den marginale samfundsøkonomiske værdi af præsterede hvide arbejdstimer. Det er forsimpelt antaget, at denne værdi er konstant. Bruttoprisen på en hvid arbejdstime, w_h (dvs. den pris efterspørgeren af arbejdstimerne skal betale) vil under antagelse af fuldkommen konkurrence altid være lig værdien af marginalproduktet, vmp_h . Indkomstskattesatsen er lig t . Dette fører til, at den hvide nettoløn er givet ved $(1-t) \cdot w_h$.

I fravær af sort arbejde vil det hvide arbejdsudbud i ligevægt være givet ved skæringen mellem arbejdsudbudskurven og den hvide nettoløn. Dette giver et arbejdsudbud i den hvide sektor på L_{total} . Indkomstskatten reducerer således arbejdsudbuddet, hvilket resulterer i dødvægtstabet DWL_1 og et offentligt skatteprovenu på $t \cdot w_h \cdot L_{total}$.

Boks V.1 De samfundsøkonomiske omkostninger ved sort arbejde, fortsat

Nu introduceres sort arbejde, der er karakteriseret ved: 1) Der betales ikke indkomstskat, og 2). Værdien af marginalproduktet for de sorte timer falder gradvist med antallet af sorte timer startende fra det faste hvide produktivitetsomfang. Den aftagende værdi af marginalproduktet af sort arbejde kan skyldes, at maskiner og hjælpemidler ikke kan tilpasses arbejdsinputtet lige så let i sorte aktiviteter som i hvide. Det kan også skyldes, at der skal bruges mere og mere tid på at skjule ulovlighederne for myndighederne, og at køber og/eller sælger lider et nytte tab pga. moralske skrupler og/eller usikkerhed.

Med sort arbejde opstår der en ny ligevægt, hvor det hvide arbejdsudbud er L_h , og det sorte arbejdsudbud er L_s , idet netop for L_s sorte timer er afkastet, vmp_s , lig den hvide nettoløn $(1-t) \cdot w_h$. Herved opstår et samfundsøkonomisk tab, idet de sorte timer kunne have været erlagt hvidt med en højere produktivitet. Størrelsen af dette tab er i figuren det anførte areal DWL_2 . Samtidig opstår et offentligt provenutab på $t \cdot w_h \cdot L_s$, idet provenuet nu kun er $t \cdot w_h \cdot L_h$. I figuren er det samfundsøkonomiske tab, DWL_2 , netop halvdelen af det offentlige provenutab, $t \cdot w_h \cdot L_s$. Dette hænger på kurvens konkrete forløb, men er en ofte anvendt, såkaldt Harberger-aproksimation.

Undvigelsesforanstaltninger medfører omkostninger

Omkostninger til undvigelsesforanstaltninger, dvs. både tid og ressourcer, der anvendes af borgere til at skjule sort arbejde og andet skattesnyd for myndighederne, er også en samfundsøkonomisk omkostning, da de ikke ville have været afholdt, hvis der ikke havde været snydt.

Kontrol er en samfundsøkonomisk omkostning

De ressourcer, som myndigheder bruger i form af arbejdstimer og andet på kontrol, udgør også samfundsøkonomiske omkostninger, da de i fravær af sort arbejde kunne have været anvendt andetsteds.

Risiko for opdagelse er samfundsøkonomisk omkostning

En person, som arbejder sort eller på anden måde snyder i skat, risikerer at blive opdaget. De fleste personer bryder sig ikke om øget usikkerhed og vil være villige til at betale for at slippe for risikoen for at blive opdaget. Denne hypotetiske betaling er en samfundsøkonomisk omkostning, da den kunne undgås, hvis skattevæsenet indstillede sin kontrol, jf. Slemrod og Yitzhaki (1996). Bøder indebærer blot en overførsel mellem personer og er således ikke en velfærdsøkonomisk omkostning, jf. f.eks. Chetty (2009).

- Snyd avler snyd** Sort arbejde har også en omkostning i form af, at selve forekomsten kan legitimere sort arbejde blandt andre borgere. Mere alment forekommende sort arbejde kan gøre det mere accepteret i folks øjne, hvilket kan foranledige dem til selv at arbejde sort. Dermed kan sort arbejde i dag have en indirekte omkostning gennem øget skattesnyd i fremtiden.⁵
- Skattepotentiale på 29 mia. kr.** Den privatøkonomiske gevinst kan opgøres som den skat, sælgeren af det sorte arbejde skulle have betalt, hvis vedkommende skulle have en hvid nettoløn svarende til den sorte løn. Med denne beregningstilgang kan den samlede skatteunddragelse beregnes til ca. 36 mia. kr., hvoraf den undgåede indkomstskat udgør ca. 25 mia. kr., og den undgåede moms udgør resten, jf. boks V.2. Det fremgår af typeberegninger i afsnit V.4, at den hvide nettoløn er ca. 10-20 pct. lavere end den sorte løn. Hvis det antages, at den hvide nettoløn er 20 pct. lavere end den sorte løn, kan der beregnes et skattepotentiale på knap 29 mia. kr.
- Det opgjorte potentiale er dog en overgrænse** I analysen i boks V.2 er det antaget, at der er perfekt substitution mellem udbud af hvidt og sort arbejde. Det betyder, at det vil være optimalt at udbyde hvidt arbejde, hvis det ikke kan udbydes sort.⁶ Hvidt arbejdsudbud er dog ikke det eneste alternativ til tiden brugt på sort arbejde. Tiden kunne f.eks. også bruges til gør-det-selv aktiviteter eller blot fritid. I det omfang tiden brugt på sort arbejde alternativt ville blive anvendt til andet end hvidt arbejdsudbud, vil skattepotentialet reduceres tilsvarende.
- Velfærdseffekter** Hvis det yderligere antages, at effieciensstab ved sort arbejde er som beskrevet i figuren i boks V.1, kan det yderligere anslås, at samfundet lider et velfærdstab svarende til det halve af skattepotentialet, dvs. ca. 14,5 mia. kr. Som anført i boksen skal dette ses som en approksimation af det sande velfærdstab.
- 5) I en teoretisk ramme er dette vist for omfanget af korrupsion i Andvig og Moene (1990).
- 6) Analyser i Hvidtfeldt mfl. (2010) indikerer, at kun 1/3 af køberne af sorte ydelser alternativt ville have købt ydelsen hvidt. Imidlertid må det forventes, at også store dele af de resterende 2/3 sorte arbejdstimer alternativt ville finde hvid anvendelse, blot i andre aktiviteter.

Boks V.2 Beregning af unddraget skat

Snyd på udbudssiden beregnes på baggrund af den unddragne skat. Med udgangspunkt i den hvide indkomst beregnes marginals-katten for individet. Dernæst beregnes, hvilken indkomstskat der skulle have været betalt, hvis udbyderen af sort arbejde skulle have haft en hvid nettoløn svarende til den sorte løn. Moms-snydet beregnes på baggrund af bruttolønnen.⁷

Den samlede skatteunddragelse pr. time sort arbejde i forbindelse med en sort handel beregnes som:

$$snyd = \left(\frac{w_s}{1-t} \right) \cdot (t+m) \quad (1)$$

Her er w_s den modtagne sorte løn, t er marginals-katten og m er moms-satsen. Bag form-len ligger den antagelse, at den sorte løn svarer til den alternative hvide net-toløn $w_h \cdot (1-t)$, således at $w_h = w_s / (1-t)$. Skatteunddragelsen pr. sort time er så $w_h \cdot (t+m)$, svarende til højresiden i (1).

Et problem med ligning (1) er, at den alternative hvide nettoløn i praksis ikke svarer til den sorte løn. I afsnit V.4 beregnes, at den hvide nettotimeløn er 10-20 pct. lavere end den tilsvarende sorte timeløn. Hvis det antages, at den alternative hvide nettoløn udgør 80 pct. af den sorte løn, dvs. at $w_h \cdot (1-t) = 0,8 \cdot w_s$, kan snydet beregnes som

$$snyd = \left(\frac{w_s}{1-t} \right) \cdot (t+m) \cdot 0,8 \quad (2)$$

7) Der snydes, jf. afsnit V.4, muligvis ikke kun for indkomstskatten og momsen af arbejdsindsat-sen, men også for momsen af bruttoestindkomsten, og arbejdsgiveren snydes for bruttoestind-komsten. Disse yderligere bidrag til den privatøkonomiske gevinst er ikke medregnet her.

Boks V.2 Beregning af unddraget skat, fortsat

Hvis det antages, at den sorte løn for en eksempelperson er 100 kr., momssatsen er 25 pct. og indkomstskatten er 40 pct., kan der opstilles følgende eksempel på beregning af det mistede skatteprovenu ved en sort arbejdstime:

1. Sort løn	100
2. Unddraget indkomstskat: $(100 \cdot 0,4 / (1 - 0,4))$	67
3. Alternativ bruttoløn ekskl. moms	167
4. Unddraget moms $(167 \cdot 0,25)$	42
5. Alternativ bruttoløn inkl. moms	208
6. Snyder $(208 - 100)$	108
7. Snyder, justeret for lavere alternativ hvid løn $108 \cdot 0,8$	87

I beregningen af det samlede skattepotentiale på 29 mia. kr. tages der udgangspunkt i snydet som opgjort i 7. række, summeret over alle individer og vægtet op til den samlede befolkning.

En alternativ beregningstilgang tager udgangspunkt i den faktiske sorte løn:

$$\text{snyd} = w_s \cdot (t + m) \quad (3)$$

Denne beregningsform vil typisk blive anvendt, hvis snydet i en konkret skattesag skal opgøres, f.eks. med henblik på at fastsætte en straf. Den betyder et betragteligt lavere opgjort snyd. Som udgangspunkt giver ligning (2) det mest retvisende udtryk for det samlede provenutab.

V.3 Hvem udfører og efterspørger sort arbejde

Analyser af både udbud og køb af sort arbejde

Der har historisk været mere fokus på de personer, der arbejder sort, end på køberne af sorte ydelser. Analyser viser dog, at der er langt flere i befolkningen, der køber sort arbejde, end der udfører sort arbejde. Det er derfor oplagt, at se på fordelingen af både udbud og efterspørgsel af sort arbejde i befolkningen. Nedenfor analyseres, hvordan udbudt og købt sort arbejde varierer med socio-økonomisk karakteristika. Analyserne bygger på spørgeskemadata indsamlet af Rockwool Fondens Forskningsenhed, jf. boks V.3.

Boks V.3 Data om sort arbejde

Oplysningerne om omfang og fordeling af sort arbejde i Danmark bygger på en række spørgeskemaundersøgelser gennemført af Rockwool Fondens Forskningsenhed i perioden 1994 til 2010. Respondenterne til undersøgelserne er repræsentativt og anonymt udtrukket. De foreliggende data giver således et billede af fordelingen og omfanget af sort arbejde i hele den danske befolkning.

Data over udbud af sort arbejde omfatter i alt knap 33.000 observationer, hvoraf knap 5.000 personer har angivet at have arbejdet sort inden for det seneste år. Analyserne af efterspørgsel efter sort arbejde bygger på en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Rockwool Fondens Forskningsenhed i marts 2010, hvor ca. 2.200 personer blev spurgt til deres køb af sort arbejde inden for de seneste 12 måneder. Data for både udbud af og efterspørgsel efter sort arbejde er nærmere beskrevet og analyseret i Hvidtfeldt mfl. (2010).

Til analyserne er data fra spørgeskemaundersøgelsen koblet anonymt med registerdata for bl.a. personernes uddannelse, socio-økonomiske situation mv. I alle analyser anvendes befolkningsvægte, som korrigerer for, at stikprøven har (mindre) afvigelser i sammensætningen fra den generelle befolkning.

Hvem udfører sort arbejde?

En analyse af, hvem der arbejder sort og hvor meget, kan give et indblik i, hvem der høster gevinsterne ved denne form for skattesnyd, jf. tabel V.2.

Tabel V.2 Udbud af sort arbejde

	Hyppighed	Antal timer	Timeløn
Gift mand	•	•	•
Enlig mand	0,176***	0,022***	0,037*
Gift kvinde	-0,868***	-0,106***	-0,154***
Enlig kvinde	-0,220***	-0,031***	-0,111***
Alder	0,005	0,001	0,016***
Alder, kvadreret	-0,000***	-0,000***	-0,000***
Børn ml. 0-6 år	-0,066	-0,015*	-0,000

Byer m. 100.000+ indbyggere	•	•	•
Byer m. 20.000-99.999 indbyggere	0,183***	0,016*	-0,048**
Byer m. 1.000-19.999 indbyggere	0,200***	0,020**	-0,028
Byer op til 9.999 indbyggere	0,485***	0,050***	-0,062***
Sjælland	•	•	•
Fyn	0,032	-0,002	-0,100***
Jylland	0,057	0,004	-0,065***

Grundskole	•	•	•
Gymnasial uddannelse	-0,242***	-0,041***	0,060*
Erhvervsfaglig uddannelse	0,130***	0,016**	0,048***
Videregående uddannelse	-0,207***	-0,032***	0,042*

Branche uoplyst	•	•	•
Landbrug, jagt, skovbrug og fiskeri	0,252**	0,007	-0,054
Råstofindvinding	0,090	0,037	0,012
Fremstillingsvirksomhed	0,166**	0,012	-0,036
El-, gas-, fjernvarmeforsyning	0,360	-0,005	0,003
Vandforsyning, affaldshåndtering mv.	0,512**	0,048	-0,096**
Bygge- og anlægsvirksomhed	0,735***	0,090***	0,114***
Handel, reparation af køretøjer mv.	0,084	-0,004	-0,019
Transport og godshåndtering	0,068	0,002	-0,134***
Hotel- og restauration	0,416***	0,066***	-0,024

Tabel V.2 Udbud af sort arbejde, fortsat

	Hyppighed	Antal timer	Timeløn
Information og kommunikation	-0,101	-0,007	-0,110***
Pengeinstitutter mv.	-0,451***	-0,066**	-0,044
Fast ejendom	0,044	-0,010	0,124
Liberale, vidensk. og tekniske ydelser	-0,230	-0,023	-0,123*
Admin. tj.ydelser og hjælpetjenester	0,135	0,006	-0,016
Off. forvaltn. og forsvar; socialsikring	-0,103	-0,018	-0,041
Sundhedsvæsen og sociale foranstaltn.	0,020	0,006	-0,080**
Kultur, forlystelser og sport	0,507***	0,046*	0,038
Andre serviceydelser	0,194	0,009	0,025
Private hushold. med medhjælp mv.	1,380*	0,179**	-0,104
Internationale organisationer mv.	-1,290	-0,138	-0,444***
Lønmodtagere, laveste ans.trin ^{a)}	•	•	•
Lønmodtagere, mellem ans.trin ^{a)}	-0,207***	-0,024**	0,049**
Lønmodtagere, højeste ans.trin ^{a)}	-0,423***	-0,036***	0,132***
Selvstændige	-0,112	-0,020	0,245***
Ledig	-0,202**	-0,013	-0,008
Pensionist/efterløn	-0,145	-0,022	-0,039
Under uddannelse	-0,114	-0,007	-0,119***
Bruttoindkomst, 0.-25. perc.	•	•	•
Bruttoindkomst, 25.-50. perc.	-0,108	-0,016	0,056**
Bruttoindkomst 50.-75. perc.	0,040	-0,015	0,112***
Bruttoindkomst 75.-100. perc.	0,051	-0,019	0,116***
Konstant	-0,905***	-1,565	4,537***
N	23.532	23.532	4.669

a) Lønmodtageres ansættelsesniveau bestemmes ud fra lønregistre, arbejdsløshedsregistre mv.

Anm.: Stjerner angiver statistisk signifikansniveau: * 5 pct., ** 1 pct., *** 0,1 pct. Manglende værdier for timer og løn samt ekstreme værdier for løn er imputeret for personer, der angiver at have arbejdet sort. Analysen af hyppighed anvender en logit-model for udførsel af sort arbejde. Analysen af timer anvender en tobit-estimator på logaritmetransformerede sorte arbejdstimer, og de viste estimater er marginale effekter på det censorede antal timer, $E(y|y>0)$. Analysen af timeløn anvender OLS-estimator på logaritmetransformerede sorte lønninger. Alle modeller indeholder også årsindikatorer.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sort arbejde udføres især af enlige mænd i tyndt befolkede egne ...

Analysen viser, at enlige mænd hyppigere arbejder sort, gør det i flere timer og får en højere timeløn for det sorte arbejde end kvinder og gifte mænd. Enlige kvinder arbejder ligeledes relativt mere sort end gifte kvinder. Der er ingen betydelige forskelle i forekomsten eller omfanget af sort arbejde på tværs af de tre store landsdele, når der korrigeres for øvrige forhold. Derimod er der en tydelig tendens til, at sort arbejde er hyppigere forekommende, har et større omfang, men giver en lidt lavere timeløn i tyndt befolkede områder sammenlignet med de største byer. Dette kan muligvis skyldes, at sort arbejde er nemmere at skjule i tyndt befolkede områder.

... med korte eller erhvervsfaglige uddannelser ...

Opdeles befolkningen efter uddannelse, ses det, at det især er personer med en erhvervsfaglig uddannelse, som hyppigere og i større omfang arbejder sort end personer med andre uddannelses typer. Dette bekræfter tidligere resultater i Hvidtfeldt mfl. (2010). Samtidig modtager personer med uddannelser ud over grundskole i gennemsnit en timeløn for det udførte sorte arbejde, som er 4 til 6 pct. højere end for personer med udelukkende grundskole som højest fuldførte uddannelse.

... beskæftiget inden for bygge- eller hotelbranchen

Nogle af de numerisk højeste effekter på både hyppigheden af sort arbejde og antallet af sorte timer findes for personers branchetilknudning. Når der kontrolleres for andre forhold, arbejder beskæftigede i bygge- og anlægsbranchen eller inden for hotel og restauration 6 til 9 pct. flere sorte timer end andre, i øvrige henseender sammenlignelige personer.

Lavtlønnede arbejder mere sort, men tjener mindre

Fordelt efter arbejdsfunktioner arbejder lønmodtagere på et mellemliggende eller højt ansættelsestrin langt sjældnere sort end lønmodtagere ansat på det laveste trin. Sidstnævnte får dog samtidig en lavere timeløn for det udførte sorte arbejde, hvilket må tilskrives forskelle i produktiviteten og typen af arbejdet.

Højere sort løn til selvstændige

Selvstændige erhvervsdrivende adskiller sig ikke fra andre arbejdsmarkedsgrupper med hensyn til hyppighed og omfang af deres sorte arbejde, men de modtager en timeløn for deres sorte arbejde, som i gennemsnit er knap 25 pct. højere end andre, sammenlignelige personer.

Ingen indkomst-effekt på hyppighed og omfang af sort arbejde

Når der er kontrolleret for de øvrige socio-økonomiske faktorer, er der ikke synderlig forskel i omfanget af sort arbejde på tværs af indkomstgrupper. Resultaterne viser dog, at personer med indkomster over ca. 150.000 kr. modtager en højere timeløn for deres sorte arbejde end personer med lavere indkomster.⁸

Kvalifikationer afgørende for sort arbejde

Samlet tyder resultaterne fra analysen af udbuddet af sort arbejde på, at sort arbejde især foretages af enlige mænd med erhvervsfaglige kvalifikationer eller beskæftigelse bosat i de tyndere befolkede områder.

Hvem køber sort arbejde?

Køb af sort arbejde er udbredt

Sort arbejde kræver i sagens natur to parter, en køber og en sælger, så efterspørgslen efter sort arbejde er komplementær til det ovenfor diskuterede og analyserede udbud af sort arbejde. Inden for det seneste år har 50 pct. købt sort arbejde, især sort automekanikerarbejde, frisørarbejde, elektrikerarbejde og tømrer-/snedkerarbejde, jf. boks V.3 ovenfor og Hvidtfeldt mfl. (2010). Udover denne halvdel af befolkningen ville yderligere 30 pct. være villig til at købe sort arbejde ifølge spørgeskemaundersøgelsen. Det er således et bredere udsnit af befolkningen, som køber sort arbejde, end som udbyder det. I det følgende analyseres købere af sort arbejde, hvilket giver et supplerende billede af, hvem der kan få en gevinst ved sort arbejde, jf. tabel V.3.

8) Indkomst er defineret som summen af (hvide) løn- og overførselsindkomster, kapitalindkomster, selvstændig erhvervsindkomst og udenlandske indkomster før skat.

Tabel V.3 Efterspørgsel efter sort arbejde

	Hypighed	Antal timer	Andel af indk.
Gift mand	•	•	•
Enlig mand	0,398*	0,172**	0,054
Gift kvinde	-0,306**	-0,040	-0,008
Enlig kvinde	0,267	0,099	0,002
Alder	-0,025	-0,006	-0,001
Alder, kvadreret	0,000	0,000	0,000
Børn ml. 0-6 år	0,131	0,147**	-0,017
Sjælland	•	•	•
Fyn	0,448**	0,117	0,044
Jylland	0,056	0,006	-0,005
Grundskole	•	•	•
Gymnasial udd.	0,194	0,196	0,068
Erhvervsfaglig udd.	0,384	0,233	0,080
Videreg. udd.	0,405	0,210	0,063
Ej erhvervsrettet uddannelsesemne	•	•	•
Pædagogisk uddannelsesemne	-0,086	-0,056	-0,055
Videregående uddannelsesemne	-0,047	-0,108	-0,060
Industrielt uddannelsesemne	-0,081	-0,064	-0,064
Jordbrugsmæssigt uddannelsesemne	0,126	0,084	-0,063
Sundhedsmæssigt uddannelsesemne	-0,087	-0,036	-0,052
Andet uddannelsesemne	-0,894	-0,288	-0,026
Lønmodtagere, laveste niveau	•	•	•
Lønmodtagere, mellemniveau	-0,100	0,003	0,002
Lønmodtagere, højeste niveau	0,026	0,029	0,000
Selvstændige	0,329	0,052	0,007
Ledig	-0,192	-0,118	0,035
Pensionist/efterløn	-0,249	-0,126	0,185
Under uddannelse	-0,317	-0,176	-0,019
Husstandsindkomst, 1. - 25.percentil	•	•	•
Husstandsindkomst, 25. - 50.percentil	0,320*	0,009	-0,035**

Tabel V.3 Efterspørgsel efter sort arbejde, fortsat

	Hypighed	Antal timer	Andel af indk.
Husstandsindkomst, 1. - 25.percentil	•	•	•
Husstandsindkomst, 25. - 50.percentil	0,320*	0,009	-0,035**
Husstandsindkomst, 50. - 75.percentil	0,588**	0,053	-0,012
Husstandsindkomst, 75. - 100.perc.	0,804***	0,209**	-0,001
Konstant	0,441	-0,203	0,093
N	1723	1723	882

Anm.: Stjerner angiver det statistiske signifikansniveau: * 5 pct; ** 1 pct.; *** 0,1 pct. Analysen af hypigheden anvender en logit-model for køb af sort arbejde. Analysen af købte sorte timer anvender en tobit-estimator på logaritmetransformeret sorte timer. De viste estimater er marginale effekter på censorede timer, $E(y|y>0)$. Analysen af indkomstandele anvender en OLS-estimator.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sværere at kategorisere købere af sort arbejde

Analysen af, hvem som inden for de seneste 12 måneder har købt sort arbejde, viser, at husholdninger med samlede indkomster på mindst 300.000 kr. hyppigere køber sort arbejde. De statistisk signifikante effekter for køn mv. for hypigheden og omfanget af købt sort arbejde er sværere at fortolke, da det må antages, at køb af sort arbejde – i modsætning til udbud af sort arbejde – ofte sker samlet for en husholdning. Der er tegn på, at familier med små børn køber flere sorte timer, men samlet set er det langt sværere at kategorisere de typiske købere af sort arbejde ud fra personlige eller uddannelsesmæssige karakteristika, end det er at karakterisere de typiske udbydere af sort arbejde. Dette tyder på, at køb af sort arbejde er et bredt forekommende fænomen i den danske befolkning, og at de typiske købere af sort arbejde derfor ikke adskiller sig nævneværdigt fra befolkningen som helhed.

Efterspørgsel efter sort arbejde stiger med indkomst

Der er dog en klar tendens til, at efterspørgslen efter sort arbejde stiger med indkomsten. Stigningen i efterspørgsel efter sort arbejde genfindes dog ikke, når udgiften til det sorte arbejde analyseres som andel af husholdningens samlede indkomst. Personlige præferencer vil afspejle sig i forbrugsandele, da de udtrykker, hvilke varer eller ydelser man foretrækker relativt til andre forbrugsmuligheder. Den manglende afhængighed af indkomstandelen af købt sort

arbejde kan derfor tolkes derhen, at årsagen til det hyppigere og større køb af sorte ydelser blandt personer med højere indkomster blot er en øget indkomst og ikke en højere tilbøjelighed til at købe sorte ydelser.

Opsummering

Analyserne for udbud af og efterspørgsel efter sort arbejde viser, at sort arbejde især udføres af mænd med erhvervsfaglige uddannelser bosat i tyndere befolkede områder. Ud over et stigende forbrug af sort arbejde med indkomst er det derimod sværere at kategorisere de typiske købere af sort arbejde, hvilket kan tilskrives, at køb af sort arbejde er en folkesport.

V.4 Gevinstens fordeling på køber og sælger

Den privatøkonomiske gevinst

Den privatøkonomiske gevinst af sort arbejde opstår som følge af, at der ikke betales indkomstskat og moms af sælgerens indtægter. Den privatøkonomiske gevinst ved sort arbejde svarer altså ikke til den sorte indkomst, men bør opgøres på baggrund af de unddragne skatter. Selvom unddragelsen af indkomstskat og moms finder sted på sælgersiden, deles gevinsten mellem køberen og sælgeren, idet køberen får ydelsen billigere ved sort end ved hvidt arbejde. I den første del af dette afsnit beregnes på baggrund af relevante typeberegninger, hvorledes købere og sælgere af sort arbejde fordeler den privatøkonomiske gevinst mellem sig.

Påvirker den vertikale fordeling

I den anden del af dette afsnit benyttes denne viden om sælgeres og køberes gevinster til at fordele den privatøkonomiske gevinst ud på enkeltpersoner, der altså kan have enten en købergevinst eller en sælgergevinst (eventuelt begge dele). Individets gevinst består således af summen af den gevinst vedkommende eventuelt har opnået, ved at sælge sorte ydelser og ved at købe sorte ydelser. For at opgøre, hvorledes den privatøkonomiske gevinst af sort arbejde påvirker den vertikale indkomstfordeling, opdeles befolkningen dernæst på indkomstdeciler (på baggrund af

deres hvide indkomst før skat). For hvert af disse indkomst-deciler opgøres den gennemsnitlige gevinst af sort arbejde.

Tidligere analyser har fokuseret på salget af sort arbejde

Tidligere analyser af indkomst fordelingseffekten har kun set på effekten på indkomsten for sælgere af sort arbejde. Disse analyser finder, at der stort set ikke er nogen effekt på fordelingen. Analyserne i dette afsnit adskiller sig fra tidligere analyser på to punkter: Der tages ikke udgangspunkt i den sorte indkomst, men i, hvor meget der snydes for i unddraget indkomstskat og moms. Desuden tages der højde for, at både køber og sælger af sort arbejde får del i den privatøkonomiske gevinst af snydet.

Vinder køber eller sælger mest ved sort arbejde?

Typeberegninger

Nedenfor beskrives tre typeberegninger, en tømrerydelse, en automekanikerydelse og en rengøringsydelse.

Sammenligning af en sort og en hvid ydelse

Tabel V.4 sammenligner timepriser m.m. på det sorte og det hvide marked for tømrer- automekaniker- og rengøringsydelse.⁹ Den hvide ydelse antages at blive udført af en ansat i en virksomhed, der skal afholde faste udgifter til aflønning af bygnings- og maskinkapital samt kontorhold og løbende udgifter som momsbetalinger, garantiforpligtelser, gennemsnitlig aflønning af den ansatte osv. Den sorte ydelse antages at blive udført af den samme person som den hvide ydelse, men ikke via en virksomhed og uden betaling af indkomstskat og moms.¹⁰

- 9) Det er begrænset, hvor mange typer af ydelser der kan opstilles. Der skal bl.a. være tilgængelige data for både den sorte og den hvide timepris.
- 10) Et alternativ er, at en ansat i virksomheden (eller ejeren selv) arbejder sort via firmaet. Undersøgelser tyder på, at det kun er 4 pct. af det sorte arbejde, der finder sted inden for et firma, jf. Hvidtfeldt mfl. (2010). Derfor er der ikke fokus på dette tilfælde. Tallet dækker dog ikke nødvendigvis sorte ydelser mellem private, hvor kontakten oprindeligt er skabt via en virksomhed.

Tabel V.4 Betaling og aflønning af tid anvendt til hhv. hvid og sort produktion

	Tømrer	Auto- mekaniker	Rengøring
	----- Kr. pr. time -----		
Omkostning for køber ved hvidt arbejde			
1.a Timepris ekskl. moms	379	453	192
1.b Moms (1.a · 0,25)	95	113	48
1.c Betaling i alt (1.a + 1.b)	474	566	239
Virksomhedsregnskab ved hvidt arbejde			
2.a Aflønning af ansat	221	218	174
2.b Øvrige udgifter (2.c – 2.a)	158	235	17
2.c I alt (1.a)	379	453	192
Sælgeren ved hvidt arbejde			
3.a Bruttoløn	221	218	174
3.b Indkomstskat (3.a · 0,43)	95	94	75
3.c Nettoløn (3.a – 3.b)	126	124	99
Omkostning for køber ved sort arbejde			
4.a Sort løn	153	152	108
4.b Øvrige udgifter (2.b · 1,25)	197	294	21
4.c I alt (4.a + 4.b)	350	446	129

Anm.: Alle beløb er opgjort i 2010-priser.

Kilde: Hvidtfeldt mfl. (2010), Danmarks Statistik, Statistikbanken, Danmarks Automobilhandlerforening, en række håndværksfirmaer samt egne beregninger.

Ingen gevinst på marginalen

Beregningerne er lavet for gennemsnitlige priser og lønninger. I det marginale tilfælde kan der ikke forventes at være en gevinst ved, at en ydelse udføres sort frem for hvidt: Der eksisterer typisk såvel et sort som et hvidt marked. For den marginale køber vil det gælde, at den marginale gevinst for både sort og hvidt arbejde er lig den marginale omkostning. Dette kan f.eks. skyldes, at den marginale køber har en bedre moral end den gennemsnitlige køber af sort arbejde, lægger større vægt på at købe en ydelse med garanti, eller blot at vedkommende har større søgeomkostninger end gennemsnittet ved at finde en sort sælger af den efterspurgte ydelse.

Køberens betaling for den hvide ydelse	I det følgende gennemgås typeberegninger, der vedrører tømreren. Når køberen modtager en regning fra et tømrerfirma, er der typisk tre hovedelementer på regningen: Materialer, arbejds løn og moms. Her ses bort fra materialer, som ikke let kan unddrages moms. På baggrund af kontakt til en række tømrerfirmaer over hele landet er der beregnet en gennemsnitlig køberpris ekskl. moms på 379 kr. pr. arbejdstime. ¹¹ Momsbetalingen for de 379 kr. er 95 kr., hvilket giver en køberpris på 474 kr. for en tømrertime.
Virksomhedens omkostninger	Prisen for tømrertimen skal dække forskellige omkostninger i virksomheden, først og fremmest løn til tømreren. I Danmarks Statistiks lønstatistik opgives den gennemsnitlige timeløn for en tømrer til 221 kr. Der er således 158 kr. pr. time tilbage til aflønning af kontorpersonele, kapitalapparat, profit og andre udgifter så som garantireparationer, arbejdsskadeforsikring osv.
Aflønningen af tømreren	Tømreren skal betale skat af 221 kr. pr. time. Det antages, at hans marginals kat er 43 pct., dvs. han betaler 95 kr. i skat, og har dermed en nettoløn efter skat på 126 kr.
Den sorte løn	Den gennemsnitlige sorte timepris inden for bygge og anlæg er på 153 kr., jf. Hvidtfeldt mfl. (2010). Da den sorte løn i sagens natur ikke er beskattet, er prisen den samme for køber og sælger. Det er imidlertid yderligere antaget, at køberen af en sort time skal afholde en udgift (4.b) svarende til de øvrige udgifter (2.b) ved hvidt køb. Det skyldes, at køberen ved sort arbejde selv bærer udgiften til f.eks. garantireparationer, eller selv skal stille redskaber til rådighed.

11) Prisen er opgjort på baggrund af kontakt med 30 tømrerfirmaer over hele landet. Der er en betydelig variation i priserne på tværs af områderne, "Hovedstadsområdet", "Større provinsbyer" og "øvrige" samt inden for hvert af områderne. Det tilsvarende præ-senterede tal for autoreparationer er et gennemsnit af priser indsamlet af Dansk Automobilhandlerforening. Dette tal er et ligeledes gennemsnit for hele landet, og der er betydelig prisvariation på tværs af landsdele og inden for hver landsdel. For rengøring er der i stedet antaget en markup på 10 pct. af lønnen

**Beregning af
privatøkonomisk
gevinst**

Snydet i forbindelse med sort arbejde samt købers og sælgers privatøkonomiske gevinst forbundet hermed, er beregnet i tabel V.5 på baggrund af data og beregninger i tabel V.4. Den privatøkonomiske gevinst for sælger beregnes som forskellen mellem vedkommendes hvide nettoløn og sorte løn. Den privatøkonomiske gevinst for køber beregnes som vedkommendes betaling for en hvid time fratrukket den alternative sorte betaling og virksomhedens øvrige udgifter i forbindelse med hvid produktion (inkl. moms).

**Hvem betaler
"øvrige udgifter",
når der arbejdes
sort?**

Det er i beregningen antaget, at køberen har en udgift svarende til værdien af de øvrige udgifter i tabel V.4, når købes en sort time i stedet for en hvid. Dette er dog ikke nødvendigvis tilfældet. "Øvrige udgifter" i tabellen repræsenterer som nævnt bl.a. aflønning af kapitalapparat og garantiudgifter. Det er muligt, at en del af disse udgifter ved sort arbejde pålægges køberen. F.eks. er der ikke garanti på sorte ydelser, hvorfor køberen bærer garantiomkostningen. Det er også muligt, at køberen selv skal stille kapitalapparat (værktøj osv.) til rådighed. En anden del af øvrige omkostninger er nødvendige for at drive en virksomhed, der opfylder de formelle regler, myndighederne opstiller. Det kan f.eks. være omkostninger i forbindelse med overholdelse af arbejdsmiljøregler eller krav om regnskabsaflæggelse. Disse omkostninger har således et samfundstjenstligt formål og kan ikke betragtes som overflødige, men afholdes næppe i forbindelse med sort produktion. Det er i beregningen antaget, at køberens gevinst reduceres med et beløb svarende til markedsværdien af virksomhedens øvrige udgifter, dvs. inkl. moms. I en følsomhedsanalyse nedenfor diskuteres effekterne, hvis køberens gevinst kun reduceres med halvdelen af de øvrige udgifter eller slet ikke reduceres af denne årsag.

Tabel V.5 Privatøkonomisk gevinst for køber og sælger af sort arbejde

	Tømrer	Automekaniker	Rengøring
	----- Kr. pr. time -----		
Snyd			
5.a Indkomstskat (3.b)	95	94	75
5.b Moms (2.a · 0,25)	55	55	44
5.c Snyd i alt (5.a + 5.b)	150	148	118
Købers og sælgers gevinst ved snyd			
6.a Køber (1.c – 4.c)	123	121	110
6.b Sælger (4.a – 3.c)	27	28	9
	----- Pct. -----		
Fordeling af gevinst			
6.c Køber ($100 \cdot 6.a / (6.a + 6.b)$)	82	81	93
6.d Sælger ($100 \cdot 6.b / (6.a + 6.b)$)	18	19	7

Anm.: Numrene angivet i parentes i første søjle refererer til numrene i tabel V.4. Alle beløber opgjort i 2010-priser.

Kilde: Egne beregninger baseret på tabel V.4.

Privatøkonomisk gevinst ved sort arbejde

Hvis en tømrerydelse udføres sort i stedet for hvidt, vil køberen således spare $(474-350) = 123$ kr. pr. time, mens tømreren blot vil vinde $(153-126) = 27$ kr. pr. time. Dette svarer til, at køberen får 82 pct. af den samlede gevinst på $(123+27) = 150$. Tømreren får 18 pct. Det vil sige, at langt den største del af den privatøkonomiske gevinst ved at ydelsen udføres sort, tilfalder under standardantagelserne køberen.

Avance på materialer

Udgifterne til materialer holdes ude af regnestykket. En del af håndværkerens avancer vil typisk ligge på materialerne: Håndværkeren har mulighed for at få rabat på indkøbet af materialer, men tager f.eks. en pris fra køberen svarende til, hvad køberen selv skulle betale for materialerne. Hvis håndværkeren i forbindelse med den sorte ydelse opretholder sin avance på materialerne, vil hans andel af den privatøkonomiske gevinst ved sort arbejde være højere end i typeberegningerne.

Automekanikere og rengøring Effekterne i typeberegningen med automekanikeren og med rengøringen svarer til typeberegningen med tømmeren. Automekanikerydelsen er dog mere kapitalintensiv, og garantiaspektet er centralt. Det modsatte er tilfældet for rengøringsydelsen, hvor kvaliteten af ydelsen er mere synlig.

Følsomhedsanalyser

Betydelige usikkerheder i analyserne Det er klart, at typeberegninger som de ovenstående er behæftet med større usikkerheder end mange andre analyser, f.eks. pga. udvælgelsen af typerne. Validiteten af analysernes resultater skal ses i dette lys. For at vurdere betydningen af beregningernes robusthed gennemføres en række følsomhedsanalyser af centrale data.

Sort produktivitet kan være lavere Der er i beregningerne taget udgangspunkt i, at der leveres samme ydelse af en time på det sorte og på det hvide marked. Det er sandsynligt, at timeproduktiviteten er større for en håndværker på det hvide marked end på det sorte marked, f.eks. fordi en håndværker på det hvide marked vil have en relevant uddannelse, mens en håndværker på det sorte marked ikke nødvendigvis er uddannet til jobbet. En lavere timeproduktivitet hos den sorte håndværker betyder, at køberens gevinst reduceres tilsvarende, da der betales pr. time. Betydningen af dette vurderes nedenfor.

Lille sandsynlighed for opdagelse Tømmeren løber en risiko for at blive opdaget, hvorfor dennes gevinst bør fratrækkes en risikopræmie svarende til opdagelsessandsynligheden ganget med straffen. Da det er omkostningsfuldt at opdage sort arbejde, er opdagelsessandsynligheden og dermed risikopræmien dog lille. Der kan ikke desto mindre være grunde til, at sælgerens gevinster er lidt mindre end opgjort i tabel V.5.

Variationer i den privatøkonomiske gevinst Såvel køber som sælger kan foretrække at være loyldige, dvs. at de vil opleve et moralsk betinget velfærdstab, hvis ydelsen udføres sort. Værdien af dette velfærdstab er ikke medregnet i analyserne, men bør principielt fratrækkes køberens og sælgerens respektive gevinster. Typeberegningerne er opstillet for gennemsnitlige værdier for lønninger og priser. Det må forventes, at den privatøkonomiske ge-

vinst ved nogle sorte transaktioner er større end ved andre. Udover variationer i lønninger og priser vil også individuelle forskelle i oplevet opdagelsessandsynlighed, individuelle forskelle i modviljen mod risiko og altså også individuelle forskelle i det moralsk betingede velfærdstab medvirke til forskelle på den privatøkonomiske gevinst af forskellige sorte transaktioner.

Følsomheds-analyser

Ud over en lavere værdi af en sort time enten pga. lavere produktivitet, opdagelsessandsynlighed eller manglende garanti, kan der også være datamæssig usikkerhed mht. den antagne løn. Fordelingen af den privatøkonomiske gevinst under forskellige alternative antagelser om den sorte produktivitet og den sorte og den hvide løn er vist i tabel V.6.

Lavere hvid løn ændrer ikke billedet

Niveauet for den hvide løn har betydning for fordelingen af gevinsten, men selv hvis den hvide løn er 20 pct. lavere end beregnet, får køberen fortsat over halvdelen af gevinsten.

Tabel V.6 Følsomhedsanalyser af købernes andel af den privatøkonomiske gevinst ved sort arbejde

	Tømrer	Automekaniker	Rengøring
	Pct.		
Basisantagelser	82	81	93
Hvid løn			
- 20 pct.	57	56	70
Sort produktivitet			
- 20 pct.	76	75	90
Kombination			
Hvid løn: - 20 pct. og sort produktivitet: - 20 pct.	36	35	58
Øvrige udgifter:			
Køberen betaler 0 pct.	92	94	94
Køberen betaler 50 pct.	89	91	93

a) Tabellen viser effekten af ændringer i forhold til de niveauer, der er angivet i tabel V.5.

Kilde: Hvidtfeldt mfl. (2010), Danmarks Statistik, Statistikbanken, Danmarks Automobilhandlerforening, en række håndværksfirmaer samt egne beregninger.

Det gør ændrede produktivets-antagelser heller ikke

Det er ikke usandsynligt, at produktiviteten er lavere i sort arbejde end i hvidt jf. ovenfor. Selv hvis produktiviteten i sort arbejde er 20 pct. lavere end i hvidt, vil det stadig være køberen, der får den største del af gevinsten for alle tre typer af ydelser.

Kombination af ændrede antagelser

Der kan imidlertid også være forskel på de personer, der udfører sort arbejde, og de personer, der udfører hvidt arbejde. Det kan muligvis forventes, at alle disse grupper vil have en lavere produktivitet på såvel det sorte som det hvide marked, og derfor står over for en lavere hvid løn. I kombinationstilfældet, præsenteret i tabel V.6, er det antaget, at sælgeren er 20 pct. mindre produktiv end gennemsnittet på det hvide marked pga. ringere evner, og at dette afspejler sig i en hvid løn, der er 20 pct. lavere end gennemsnittet. Det er yderligere antaget, at vedkommende er 20 pct. mindre produktiv på det sorte marked end på det hvide marked, f.eks. på grund af ringere adgang til kapital på det sorte marked. I dette tilfælde vil køberen stadig få omkring $\frac{1}{3}$ af den privatøkonomiske gevinst ved sort tømrer- og automekanikerarbejde. For rengøring vil gevinsten fordele sig nogenlunde ligeligt mellem sælger og køber.

Betalingen af øvrige udgifter

Det er i hovedberegningen antaget, at køberen lider et tab svarende til aflønningen af de øvrige udgifter ved sort arbejde, f.eks. pga. fraværet af garanti eller fordi vedkommende selv skal stille det nødvendige kapitalapparat til rådighed. Det er dog ikke sikkert, at køberen vil opleve et tab, der er helt af denne størrelsesorden, f.eks. vil vedkommende formentlig ikke lægge særlig vægt på at virksomheden opfylder de lovpligtige regnskabskrav. Hvis det antages, at køberens gevinst kun reduceres med halvdelen af værdien af de øvrige omkostninger, vil køberens andel af gevinsten være ca. 90 pct. Hvis køberens gevinst slet ikke reduceres af denne årsag, vil andelen være endnu højere.

Manglende aflønning af andre faktorer

De samfundsøkonomiske effekter af den manglende aflønning af øvrige faktorer kan ikke entydigt fastslås: Hvis køberen ikke stiller det nødvendige kapitalapparat til rådighed, men der i stedet er tale om f.eks. arbejdsgiverens værktøj, der slides ved det sorte arbejde, snydes arbejdsgiveren for denne værdi (og køberen får en tilsvarende ge-

vinst). Hvis tømreren benytter sit eget værktøj, skal hans gevinst ved det sorte arbejde reduceres med værdien af sliddet. Hvis der derimod er tale om, at tømreren benytter arbejdsgiverens værksted uden for arbejdstiden, uden at det giver anledning til slid, er der blot tale om en forbedret kapacitetsudnyttelse og dermed en gratis gevinst.

Store usikkerheder, men klar indikation

Selv om der er store usikkerhedsmomenter i beregningerne af de privatøkonomiske gevinster, giver de et ret sikkert fingerpeg om, at køberne af sort arbejde hjemtager en større del af den privatøkonomiske gevinst ved snyderiet, end man umiddelbart kunne forestille sig. Dette har naturligvis betydning for, hvor attraktive tiltag, der også lægger straf på købere af sort arbejde, vurderes at være.

Gevinstens fordeling på tværs af indkomstgrupper

Horisontal og vertikal fordeling

Der kan skelnes mellem to typer af fordeling, horisontal og vertikal. Med vertikal fordeling menes fordeling mellem rig og fattig. Skattesystemet er i høj grad indrettet efter at nå en mere ligetil vertikal fordeling. Med horisontal omfordeling menes omfordelingen mellem personer, der i udgangspunktet er lige, f.eks. forstået som at de har samme bruttoindkomst. Horisontal omfordeling vil typisk blive anset for et problem, der skal reduceres mest muligt.

Sort arbejde medfører horisontal omfordeling

Det er oplagt, at sort arbejde har en horisontalt omfordelende effekt, da det giver en gevinst til personer, der køber eller sælger sorte ydelser på bekostning af personer, der ikke gør. Alene ud fra dette fordelingshensyn bør omfanget af sort arbejde om muligt reduceres.

Sort arbejde kan påvirke vertikal fordeling

Det er imidlertid også relevant, om eksistensen af sort arbejde ligesom skattesystemet er progressivt omfordelende, dvs. fra rig til fattig, eller om sort arbejde er regressivt omfordelende, dvs. fra fattig til rig. Hvis eksistensen af sort arbejde er regressivt omfordelende, er der et yderligere argument for at skærpe indsatsen over for sort arbejde, da det modarbejder skattesystemets målsætning. Hvis sort arbejde derimod er progressivt omfordelende, understøttes formålet med skattesystemet, og der kan være argumenter for en relativt mindre indsats over for sort arbejde. Dette bør

dog holdes op mod den horisontale omfordeling, der entydigt trækker i retning af en forøget indsats over for sort arbejde.¹²

**Her ses på sort
arbejdes vertikale
fordelingseffekt**

I dette afsnit opgøres, hvorledes sort arbejde påvirker den vertikale fordeling. Sort arbejde giver en privatøkonomisk gevinst til såvel køber som sælger, jf. ovenfor. For at opgøre den vertikale fordelingseffekt er det nødvendigt at tage højde for både købernes og sælgernes privatøkonomiske gevinst ved sort arbejde.

**Forskellige
antagelser om
forhold mellem
køber og sælgers
gevinst**

Både købet og salget af sort arbejde afhænger af indkomsten. I det følgende ses på, hvorledes den privatøkonomiske gevinst ved sort arbejde fordeler sig på tværs af indkomstdeciler under forskellige antagelser om, hvorledes køber og sælger deler gevinsten. På baggrund af analyserne i det foregående afsnit antages det som udgangspunkt, at køberen får 75 pct. af gevinsten, mens sælgeren får de resterende 25 pct.

**Gevinstberegning
tager
udgangspunkt i
salget**

Den privatøkonomiske gevinst i form af unddraget moms og indkomstskat ved sort arbejde beregnes i første omgang på baggrund af viden om det individuelle salg af sort arbejde i kombination med oplysninger om sælgerens hvide indkomst og dermed marginalskat.¹³

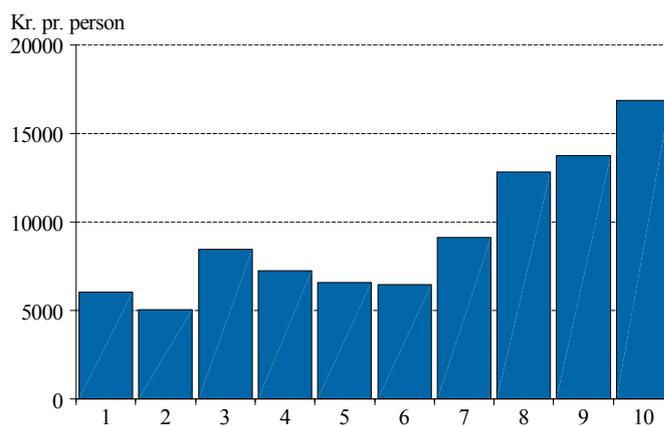
**Absolut gevinst af
sort arbejde stiger
med hvid indkomst**

Figur V.1 viser sammenhængen mellem den hvide indkomst og gevinsten fra sort arbejde, når det antages at 25 pct. af gevinsten tilfalder sælgeren, mens 75 pct. af gevinsten tilfalder køberen af sort arbejde. Det fremgår af figuren, at der er en positiv sammenhæng mellem den hvide indkomst og den absolutte gevinst af sort arbejde. Således er den gennemsnitlige gevinst blandt de 10 pct. laveste indkomster 6.000 kr. pr. år, mens den for de 10 pct. højeste indkomster er knap 17.000 kr. pr. år.

12) Også efficienstab, diskuteret i afsnit V.2, kalder på en indsats for at reducere omfanget af sort arbejde.

13) Data for udbud og efterspørgsel efter sort arbejde stammer fra Røckwool Fondens spørgeskemaundersøgelser. Den individuelle marginalskat er beregnet ved at koble disse data med registerdata fra Danmarks Statistik. Der er taget udgangspunkt i den personlige indkomst i beregningen af marginalsatten.

Figur V.1 Privatøkonomisk gevinst af sort arbejde, hvis køber og sælger deler gevinsten 75:25



Kilde: Rockwoolfondens forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Positiv sammenhæng for både køber og sælger

Den positive sammenhæng mellem sort gevinst og hvid indkomst stammer fra en tilsvarende positiv sammenhæng mellem sort gevinst og hvid indkomst for både køber og sælger.

Sammenhængen på sælgersiden

Der er flere årsager til den positive sammenhæng mellem sælgergevinsten af sort arbejde og den hvide indkomst. Marginalskatten af den hvide løn stiger med stigende hvid indkomst, hvilket alt andet lige giver en stærk sammenhæng mellem gevinst af sort arbejde og den hvide indkomst. En supplerende analyse viser, at der yderligere er en signifikant positiv sammenhæng mellem den sorte timeløn og den hvide bruttoindkomst. Dette er ikke overraskende, idet en højere produktivitet som udgangspunkt må forventes at lede til såvel en højere hvid som en højere sort løn. Der er imidlertid ikke en signifikant sammenhæng mellem den hvide bruttoindkomst og antallet af sorte arbejdstimer, der således i modsætning til marginalskatten og produktiviteten ikke bidrager til at forklare den positive sammenhæng mellem hvid indkomst og gevinsten af sort arbejde.

Sammenhængen på købersiden

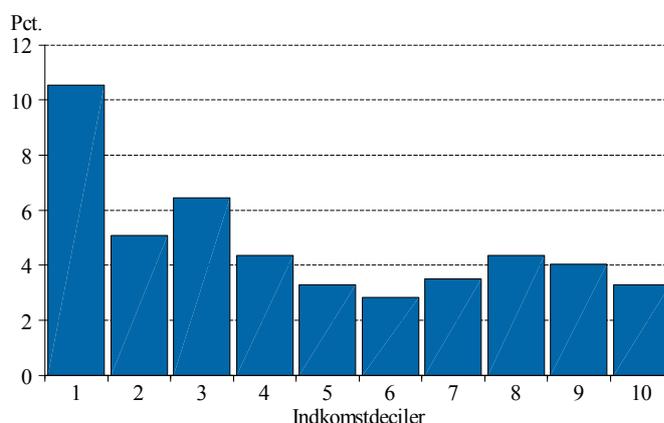
Det er ikke specielt underligt, at der også på købersiden er en positiv sammenhæng mellem den sorte gevinst og den

hvide indkomst: Højere indkomst vil forøge efterspørgslen efter alle normale varer, herunder sorte ydelser.

Konstant forhold mellem sort gevinst og hvid indkomst

I figur V.2 sættes gevinsten fra sort arbejde i forhold til de hvide bruttoindkomster. For de laveste indkomstgrupper udgør den sorte gevinst en større andel af deres indkomst, end tilfældet er for de højere indkomstgrupper. For indkomstdecil fire til ti udgør gevinsten en nogenlunde konstant andel på 3 til 4 pct. Det vil sige, at selvom der er en tendens til, at den absolutte sorte gevinst stiger med indkomsten, påvirker gevinsten fra sort arbejde således den vertikale indkomstfordeling i progressiv retning.

Figur V.2 Sort gevinst i forhold til hvid bruttoindkomst, hvis køber og sælger deler gevinsten 75:25



Kilde: Rockwoolfondens forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Progressiv omfordeling

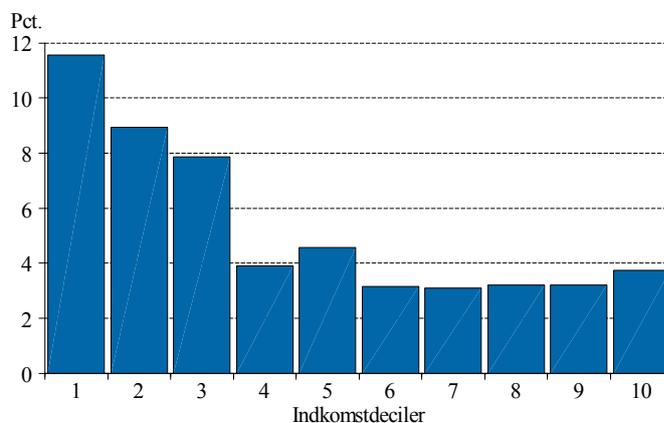
I afsnit III.4 blev muligheden for regressiv skævhed diskuteret, og konklusionen var, at der næppe opstår en regressiv skævhed i forbindelse med borgernes underrapportering af indkomst. På baggrund af resultatet i figur V.2 kan det konkluderes, at snyd i form af sort arbejde heller ikke giver anledning til regressiv skævhed. Tværtimod viser figuren, at lavtlønnende har den største gevinst som andel af indkomst, og at sort arbejde derfor gør skattesystemet mere progressivt og dermed skaber en mere ligelig indkomstfordeling.

Følsomhedsanalyse Som en følsomhedsanalyse er resultatet i figur V.2 genberegnet med alternative antagelser om fordelingen af gevinsten mellem køber og sælger.

Også progressiv omfordeling sælgere

Figur V.3 viser forholdet mellem den sorte gevinst og den hvide indkomst, hvis det antages, at det er sælgeren, der får hele den privatøkonomiske gevinst af det sorte arbejde. Det fremgår af figuren, at der er et meget konstant forhold fra fjerde decil, mens der for personer i de tre laveste indkomstdeciler er en noget større gevinst af sort arbejde i forhold til hvid indkomst. Dvs. der ser også ud til at være progressiv omfordeling for sælgere.

Figur V.3 Sort gevinst i forhold til hvid bruttoindkomst, hvis sælger får hele gevinsten



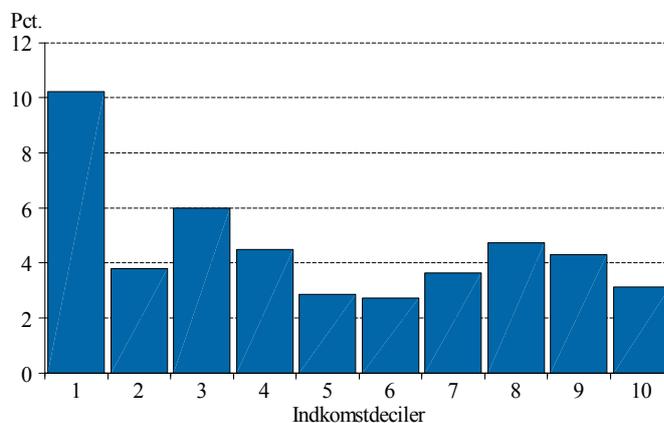
Kilde: Rockwoolfondens forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Måske progressiv omfordeling for købere

Forholdet mellem den sorte gevinst og den hvide indkomst, under antagelse af, at det er køberen, der får hele den privatøkonomiske gevinst af det sorte arbejde, vises i figur V.4. Også for købere ser der ud til at være en vis progressiv omfordeling, men tendensen er ikke så tydelig som for sælgere. Hvis der ses bort fra den nederste decil, kan fortolkningen lige så godt være at der hverken er progressiv eller regressiv omfordeling. Ved fortolkningen af resultatet i figur V.4 må det dog også erindres, at datamaterialet på

købersiden er betydeligt smallere end på udbudssiden, da der kun er gennemført en enkelt spørgeskemaundersøgelse. Det betyder, at tilfældige variationer i data kan have betydning for resultatet.

Figur V.4 Sort gevinst i forhold til hvid bruttoindkomst, hvis køber får hele gevinsten



Kilde: Rockwoolfondens forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Progressiv omfordeling, hvis gevinst deles ligeligt

Hvis sælger og køber deler gevinsten ligeligt imellem sig, vil fordelingen svare til gennemsnittet af fordelingen i figur V.3 og V.4. Dvs. også i dette tilfælde vil der samlet set være en progressiv omfordeling i kraft af sort arbejde.

Opsummering

Ved sort arbejde undrager sælgeren det offentlige indkomstskat og moms, hvorved der opnås en privatøkonomisk gevinst af sort arbejde. Sælgeren deler imidlertid gevinsten med køberen, og typeberegninger tyder på, at køberen under standardantagelser får størstedelen af gevinsten. En række usikkerhed betyder imidlertid, at sælgerens andel af gevinsten kan være såvel større som mindre end dette. Det er dog et ganske robust resultat, at køberen får mindst halvdelen af gevinsten.

**Højindkomster
vinder mest i
kroner og ører ...**

**... men tegn på
progressiv
omfordeling**

Analyser udført på mikrodata indsamlet af Rockwoolfondens Forskningsenhed tyder på, at den privatøkonomiske gevinst ved sort arbejde målt i kroner i særlig grad tilfalder personer med en høj hvid indkomst. Det gælder både på sælger- og købersiden, at det er de høje indkomster, der får den største gevinst. Kombineres gevinsterne på sælger- og købersiden snyder personer med de 10 pct. højeste indkomster i gennemsnit for 17.000 kr. pr. person via sort arbejde, mens de 10 pct. laveste indkomster snyder for 6.000 kr. pr. år. Der er imidlertid en tilsvarende forskel mellem de hvide bruttoindkomster på tværs af indkomstgrupper. Det betyder, at der er en negativ sammenhæng mellem gevinsten fra sort arbejde i pct. af den hvide indkomst og den hvide bruttoindkomst. Der er således tegn på, at de begrænsede muligheder for at håndhæve forbuddet mod sort arbejde skaber en progressiv omfordeling. Herudover finder der en horisontal omfordeling sted til snydere fra ikke-snydere.

V.5 Direkte instrumenter over for sort arbejde

I dette afsnit ser vi på tiltag, der har til formål direkte at påvirke omfanget af sort arbejde. Instrumenterne kan grundlæggende deles op i pisk og gulerod.

Pisk

Det er som udgangspunkt ikke i dag i Danmark strafbart at købe sort arbejde.¹⁴ I det foregående afsnit fandt vi, at køberen får en overraskende stor del af den privatøkonomiske gevinst ved sort arbejde. I dette afsnit gennemgås derfor de praktiske muligheder og begrænsninger for at anvende forbud mod køb af sort arbejde som instrument.

Gulerod

Hovedparten af det sorte arbejde udføres af privatpersoner for privatpersoner. Denne type af beskæftigelse presses bl.a. af administrative barrierer over i den uformelle økonomi. Muligheden for at danne systemer, der fjerner disse bar-

14) I særligt grove tilfælde kan en køber, hvis det kan bevises, at der er indgået en aftale om sort arbejde, blive dømt for medvirken til skattesvig, jf. <http://www.skm.dk/presse/kampagner/fairplay/5067.html>.

- Tilpasning til “ret og rimeligt”** rierer, diskuteres. Befolkningens skattemoral er af betydning for en effektiv skatteopkrævning. En skattelovgivning, der ikke er i overensstemmelse med befolkningens opfattelse af “ret og rimeligt”, kan lede til en lavere skattemoral. Det opfattes givetvis af mange som urimeligt, at eksempelvis gensidige vennetjenester i princippet er skattepligtige. Sidst i afsnittet vurderes effekterne af at tillade gensidige vennetjenester.
- Forbud mod køb af sort arbejde**
- Høj straf kan være et billigt instrument** I afsnit IV.2 diskuterede vi, at en forøgelse af straf kan være et omkostningseffektivt instrument til at nedbringe omfanget af sort arbejde. Man kan i princippet vælge at operere med en meget høj straf og en lav opdagelsessandsynlighed og derved opnå et billigt alternativ til en omkostningsfyldt, høj opdagelsessandsynlighed kombineret med en lavere straf.
- Straffens størrelse** En person, der arbejder sort, vil, hvis det opdages, skulle betale den unddragne skat. Hvis personen er på overførselsindkomst, vil de ulovligt modtagne overførsler også skulle tilbagebetales. Personen vil få en bødestraf og i særligt grove tilfælde, hvor snydet overstiger 250.000 kr., kunne straffes med fængsel. Bøden vil som udgangspunkt være på 100 pct. af den unddragne skat ved snyd i mindre omfang. I grovere tilfælde kan bøden stige til at udgøre op til 200 pct. af den unddragne skat, jf. www.skat.dk. Sammenholdes dette med en meget lav opdagelsessandsynlighed, kan det dog konstateres, at der kun er et begrænset økonomisk incitament til at arbejde hvidt frem for sort op til et vist omfang, når der kun ses på straffen.
- Proportionalitet mellem forbrydelse og straf** De færreste vil dog finde det acceptabelt at indføre meget høj straf som f.eks. et langt fængselsophold for et begrænset udbud af sort arbejde. Denne almene opfattelse af, hvad der er en rimelig straf, udmøntes som et centralt element i den nuværende danske straffelov: Der skal være en proportionalitet mellem størrelsen af den forbrydelse, der er begået, og

den straf, der idømmes.¹⁵ Denne proportionalitet tager ikke højde for opdagelsessandsynligheden, men relaterer sig kun til forholdet mellem forbrydelse og straf. Det implicerer således ikke, at en lavere opdagelsessandsynlighed skal give sig udslag i en højere straf.

Størrelsen på proportionaliteten vurderes subjektivt

Proportionalitetsprincippet angiver ikke eksplicit størrelsesforholdet mellem forbrydelse og straf, og der kan være forskellige holdninger til, hvor alvorlig f.eks. økonomisk kriminalitet er i sammenligning med vold. Det er heller ikke med udgangspunkt i økonomisk teori muligt at angive, hvorledes forholdet mellem forbrydelse og straf bør være. Derfor må en fastlæggelse af strafammerne typisk være overladt til en subjektiv politisk vurdering og den præcise strafudmåling til domstolene.

Proportionalitetsprincippet tages som udgangspunkt

I det følgende opfattes proportionalitetsprincippet som en udefra givet betingelse, der sætter grænser for, hvor store straffe der kan idømmes.

Uklart om straf hjælper i det hele taget

Feld og Schneider (2010) samt Williams og Renooy (2008) gennemgår en række studier af effekten af straf og konkluderer, at der langt fra er overbevisende evidens for, at straf reducerer omfanget af den sorte økonomi som forudsagt af teorien. Der er f.eks. tale om et komplekst samspil mellem straf og skattemoral, da skattemoralen ikke er eksogent givet, men påvirkes af straf og håndhævelse. Man kan f.eks. forestille sig, at hårdere straffe i sig selv kan reducere skattemoralen eller føre til færre anmeldelser, hvis straffen opleves som ude af proportion. Manglende kendskab til, hvad der er lovligt, kan også medvirke til at reducere effekten af straf.

Det er ikke strafbart at købe sort arbejde i Danmark

Det er i dag strafbart at udføre sort arbejde, men det er bortset fra i meget grove tilfælde ikke strafbart at købe sort arbejde, jf. ovenfor. Samtidig er sort arbejde en ulovlig aktivitet, der er aftalt mellem køber og sælger, og som leder

15) Proportionalitetsprincippet blev introduceret i 1800-tallet i forbindelse med et opgør med datidens hårdere straffe. Den indtil da manglende korrespondance mellem straf og den almene opfattelse af rimelighed betød bl.a., at mange undlod at anmelde forbrydelser.

frem til en gevinst for både køberen og sælgeren af det sorte arbejde. Man kan derfor mene, at køberen medvirker til en forbrydelse og får gevinst af den, men da vedkommende ikke straffes, er der ikke proportionalitet mellem forbrydelsens størrelse og straffen.

Norsk forbud mod køb af sort arbejde

I Norge er det fra 2011 blevet ulovligt at købe sort arbejde. Således kan en køber af enhver vare eller tjenesteydelse, uanset om sælgeren er en virksomhed eller en privatperson, blive gjort medansvarlig, hvis sælgeren snyder i skat.

Krav om elektronisk betaling

Det kan selvsagt være svært for en køber af en vare eller en ydelse at kontrollere, om sælgeren snyder i Skat. Køberen kan i det norske system kun blive gjort medansvarlig, hvis købet er større end 10.000 kr., men køberen kan træde ud af sit strafansvar, hvis betalingen finder sted elektronisk. En kvittering for ydelsen er derimod ikke tilstrækkeligt til, at køberen træder ud af sit strafansvar. Pointen omkring elektronisk betaling er central i det norske system, da der ved en elektronisk betaling efterlades et spor, som skattemyndighederne efterfølgende kan bruge som bevis for skatteunddragelse.

Tilsvarende system i Italien

Et system med samme formål er implementeret i Italien, hvor køb af sort arbejde også er forbudt. Her er det et krav, at køberne af en vare eller en serviceydelse skal kunne fremvise en kvittering. Dette pålægger dog køberen en reel omkostning, da vedkommende skal holde styr på kvitteringerne.

Kontant betalt sort arbejde er stadig svært at spore

Hverken det norske eller det italienske system løser det grundlæggende problem, at det kan være svært for myndighederne at opspore og bevise, hvis der har været udført kontant betalt sort arbejde. Med begge instrumenter fjernes i midlertidig den potentielle situation, hvor køberen ræsonnerer over for sig selv, at han ikke har viden om, hvorvidt sælger betaler skat og moms. Køberen fortælles med f.eks. de norske regler, at hvis betalingen falder kontant, så deltager køberen i en eventuel ulovlighed. Da det norske system er administrativt enkelt, må det anses for bedre end det italienske.

Adgang til kontobevægelser	Et problem ved at implementere det norske system i Danmark er, at Skat ikke automatisk har adgang til at se bevægelserne på borgernes konti. ¹⁶ Derved har Skat kun begrænsede muligheder for at udnytte de spor, elektronisk overførsel efterlader. Hvis det norske system implementeres i Danmark, vil det kunne effektiviseres, ved at Skat får fri adgang til at kontrollere bevægelser på borgernes og virksomheders konti. Ud fra et snævert økonomisk synspunkt vil en sådan løsning være hensigtsmæssig, men kan muligvis opfattes som en krænkelse af privatlivets fred og derfor uacceptabel.
Et udbygget system	En alternativ mulighed for at sikre Skat den nødvendige information til at kunne udnytte mulighederne i det norske system er, at danne et supplerende system baseret på tredjepartsindberetninger i de situationer, hvor en privatperson køber en ydelse af en anden privatperson. Det kan f.eks. ske ved at kræve, at betalingen finder sted til en "mellemkonto" administreret af Skat, der automatisk overfører beløbet videre til f.eks. sælgerens nem-konto. Et sådant system vil sikre Skat viden om betalingen, og vil gøre det muligt efterfølgende at inddrage denne information i årsopgørelsen. Et problem med denne løsning er imidlertid, at det kræver, at køberen af en ydelse kan skelne mellem, om sælgeren er en virksomhed eller en privatperson. Hvis det er en virksomhed, er en almindelig elektronisk overførsel tilstrækkelig, men hvis det er en privatperson, skal betalingen ske via mellemkontoen i Skat.
Beløbsgrænsens betydning	Den norske grænse på 10.000 NKR kan have en vis indflydelse på effekten af lovændringen. Analyser viser, at den gennemsnitlige køber af sort arbejde køber for lige godt 10.000 kr. pr. år. En noget bredere dækning af et forbud vil kunne opnås med en væsentligt lavere beløbsgrænse på f.eks. 3.000 kr. pr. år. Når der sættes en eksplicit beløbsgrænse, er der en risiko for, at sort arbejde under denne grænse reelt legitimeres, selvom det forsat principielt er ulovligt. Dette kan i yderste konsekvens lede til en samlet

16) For virksomheder kan Skat i forbindelse med revision kræve at se dokumentation for kontobevægelser. Skat har dog heller ikke for virksomheder automatisk adgang til konti.

stigning i det sorte arbejde. Også af denne grund bør der overvejes en væsentligt lavere beløbsgrænse end den norske.

Også proportionalitet på købersiden

Et forbud mod køb af sort arbejde kombineret med en straf af rimelig størrelse vil sikre, at der kommer proportionalitet mellem gevinsten ved sort arbejde og straffen herfor på købersiden, jf. analyserne i det foregående afsnit om købers og sælgers fordeling af gevinsten ved sort arbejde.

Effekten af et forbud

Et forbud mod køb af sort arbejde vil virke ad tre veje: For det første vil den samlede forøgelse af straffen for ulovligheden i sig selv have en vis (dog muligvis lille) afskrækkende effekt. For det andet vil en køber nu ikke kunne hævde at have været i god tro, dvs. der vil ikke være tvivl om ydelsens ulovlige karakter. For det tredje kan selve ulovliggørelsen tænkes at have en stigmatiseringseffekt for købere, der måske nok gerne vil opnå en gevinst af andres ulovligheder, men som ikke ønsker selv at bryde loven.

Også en god ide, hvis effekten kun er begrænset

Samlet set er det dog tvivlsomt, om et forbud også mod køb af sort arbejde vil have en betydelig effekt på omfanget af sort arbejde. Opdagelsessandsynligheden ved kontant betaling vil fortsat være meget lille, og det er tvivlsomt, om en potentiel straf har nævneværdig betydning for resultatet. Da de administrative omkostninger er meget begrænsede, vil den norske løsning dog fortsat være hensigtsmæssig, også selv om effekten skulle vise sig begrænset. Da et krav om tredjepartsindberetning kræver større administrative omkostninger, kan et sådant system vise sig mindre hensigtsmæssigt, selv hvis det skulle have en større effekt på omfanget af sort arbejde.

Risiko for begrænset effekt, men også begrænsede omkostninger

Der er en risiko for, at et forbud mod køb af sort arbejde ikke vil have den store effekt på omfanget af sort arbejde, f.eks. hvis køberne typisk er klar over, at arbejdet er sort, og i øvrigt ikke har større moralske skrupler over at medvirke til sort arbejde via et lovligt køb, end de har ved at medvirke til sort arbejde via et ulovligt køb. Hvis gevinsterne er begrænsede, er der en risiko for, at de overstiges af de administrative omkostninger. De administrative omkostninger vurderes dog at være meget små: Køb over beløbs-

grænsen pålægges at skulle betale elektronisk, men det må formodes, at flertallet af legale transaktioner over en given bagatelgrænse i dag i forvejen betales elektronisk, dvs. der er ikke en ekstraomkostning forbundet hermed.

Forenkling af privatpersoners småjobs for privatpersoner

En række bløde tiltag

Williams og Renooy (2008) identificerer for EU-landene tre kategorier af blødere tiltag: For det første findes forebyggende tiltag, f.eks. regelforenkling. For det andet findes tiltag, der overflytter sorte aktiviteter til hvide, f.eks. amnestier, og for det tredje tiltag, der sigter mod at forbedre skattemoralen. EU-landene har over de seneste 10 år i særlig grad anvendt forebyggende tiltag og tiltag for at overflytte aktiviteter fra sort til hvidt, mens der i mindre omfang har været anvendt tiltag målrettet bedre moral.

Forenkling af hvide småjobs

En række EU-lande har etableret systemer, der på forskellig vis forenkler muligheden for, at små aktiviteter kan udføres hvidt frem for sort, se Williams og Renooy (2008) for en oversigt.

Privates arbejde for private kan være en god løsning

Sort arbejde i Danmark udføres typisk ved, at privatpersoner beskæftiger privatpersoner i småjobs.¹⁷ Det er i Danmark lovligt for privatpersoner at arbejde for privatpersoner, såfremt der betales de lovpligtige skatter, og en række administrative regler, f.eks. arbejdsmiljøregler, overholdes. Privates småjobs for private kan være en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig løsning, hvis reglerne overholdes, og der betales skatter og afgifter. Det kan f.eks. være mere attraktivt for en privatperson at hyre en bekendt gartner uden egen virksomhed til lidt havearbejde frem for at kontrahere med en virksomhed, også selvom der skal betales skatter og afgifter af ansættelse af privatpersonen, og formelle regler skal overholdes. Hvis der er tale om småjobs, kan de administrative opstartsomkostninger dog blive så store i forhold til jobbet indhold, at privatansættelse i praksis umuliggøres. Et nærliggende alternativ er i så fald, at arbejdet udføres sort.

17) Med privatperson forstås en enkeltperson uden CVR-nummer.

**Tvivlsom
overflytning fra
sort arbejde**

Hvis de administrative omkostninger ved privates ansættelse af private kan reduceres, kan det muligvis i et vist omfang lede til en overflytning fra sort arbejde til, at privatpersoner i højere grad lovligt ansætter privatpersoner til småjobs. Administrativ enkelhed kan f.eks. sikres ved at definere en ny jobtype, der stiller færre formelle krav til ansættelsesforholdet. Der vil dog fortsat være en privatøkonomisk gevinst ved at unddrage indkomstskatten og arbejde sort. Det kan derfor næppe forventes, at en administrativt simplere ordning vil blive brugt i nævneværdigt omfang af personer, der i forvejen arbejder sort.

**En attraktiv
ordning overflytter
også fra hvid
beskæftigelse**

Der kan derfor være et behov for at gøre ordningen mere attraktiv, f.eks. ved en lempeligere beskatning eller omfattende fravær af administrative forpligtelser. Dette skaber imidlertid et paradoks: Jo mere attraktiv ordningen er, jo flere af de tidligere sortarbejdende kan tænkes at ville benytte ordningen, hvilket er gavnligt. En attraktiv ordning vil imidlertid også lede til en overflytning af personer fra hvid beskæftigelse. Dette vil medføre et tab af skatteprovenu, hvis den nye jobordning er mere lempeligt beskattet, eller samfundsøkonomisk tab i en anden form, hvis de formelle krav, der jo har et samfundstjenstligt formål, ikke opfyldes i større omfang.

**Minijobs i
Tyskland**

I Tyskland blev der i 2002 introduceret en ny jobtype, de såkaldte minijobs. I Tyskland er arbejdsmarkedsreglerne betydeligt strammere end i Danmark, hvorfor virksomhederne er mere tilbageholdende med ansættelser. Der er en overgrænse for, hvor meget en person i minijob må tjene, men reglerne er mere fleksible, hvilket skal gøre virksomhederne mere tilbøjelige til at foretage ansættelser. Analyser tyder dog på, at hovedparten af de beskæftigede inden for denne jobkategori er flyttet fra hvid beskæftigelse, jf. Schneider (2007). Det betyder, at effekten på den sorte beskæftigelse er begrænset.

**Næppe muligt at
opfinde en
hensigtsmæssig
ordning**

De formelle krav til et ansættelsesforhold leder formentlig til, at privatpersoners ansættelse af private "tvinges" til at blive udført sort, hvilket giver et samfundsøkonomisk tab. En attraktiv ordning, der modvirker dette, er imidlertid også attraktiv for beskæftigede i virksomheder. Konsekvensen af

en sådan attraktiv ordning kan være en overflytning fra beskæftigede i virksomheder til ordningen, der leder til et endnu større tab, f.eks. i form af mistede skatteindtægter.

Er vennetjenester sort arbejde?

Er det "rimeligt" at gensidige vennetjenester er skattepligtige

Hvis to naboer hjælper hinanden med at bygge deres carporte, er der i princippet tale om arbejde, der er skattepligtigt, jf. afsnit V.1. Hvis de derimod bygger hver deres carport, skal de ikke betale skat af deres eget tidsforbrug. Mange vil dog formentlig mene, at denne forskel er urimelig. Yderligere er det givetvis kun i særdeles begrænset omfang, at denne type vennetjenester rent faktisk selv angives, og at der svares indkomstskat heraf. Det kan være problematisk at have en lovgivning, der ikke er i overensstemmelse med befolkningens generelle opfattelse af ret og rimeligt, da det kan skabe en modvilje mod skattesystemet generelt og derved reducere den frivillige understøttelse af systemet, jf. Williams mfl. (2008). Da der omvendt ikke er nogen fordele i form af nævneværdige skatteindtægter, kan det være en samfundsøkonomisk fordel at tillade, at visse former for vennetjenester udføres, uden at der skal betales indkomstskat. Rockwoolfondens analyser viser, at det i 2009 var godt 15 pct. af befolkningen, der udførte sort arbejde mod kontant betaling, og godt 20 pct. af befolkningen, der udvekslede gensidige vennetjenester. jf. Hvidtfeldt mfl. (2010).

Betaling i form af gentjenester

Det kan være problematisk at tillade vennetjenester ubegrænset, da en række ydelser, der alternativt ville blive udført hvidt af aktørerne, vil blive defineret som vennetjenester, hvorved skatteindtægterne vil reduceres. En mulig afgrænsning, der modvirker dette, kan være en restriktion på betalingsformen. En mulighed er at definere en vennetjeneste som en tjeneste, hvor betalingen finder sted i form af en gentjeneste direkte til den person, der har ydet tjenesten. Det vil sige, betalingen kan ikke finde sted i form af pekuniær betaling eller i form af naturalier. En lignende definition af sort arbejde anvendes i Sverige og i Tyskland, jf. Hvidtfeldt mfl. (2010).

Afgrænsning til reelle vennetjenester i begrænset omfang

Med denne definition afgrænses ydelserne til at være reelle vennetjenester, hvilket næppe kan siges at være tilfældet for ydelser, hvor der betales pekuniært. Selv reelle vennetjenester kan dog antage et problematisk omfang, f.eks. hvis en tømrer bygger en carport for vvs'eren, der til gengæld laver rørarbejdet til tømrerens badeværelse. For sådanne større ydelser er det en reel mulighed, at de alternativt ville være blevet udført hvidt, dvs. staten vil lide et provenutab. For at imødegå denne mulighed kan en løsning være at anvende en beløbsgrænse enten for en persons årlige udveksling af vennetjenester eller omfanget af en enkelt tjeneste.

Opsummering

Overgrænse for straffens størrelse

En højere potentiel straf har en direkte indvirkning på afkastet af at begå en ulovlighed. Hvis der er tale om en bødestraf, kan det også være et instrument med meget lave omkostninger eller endog en nettoindtægt. I princippet kan en høj straf kombineret med begrænset håndhævelsesindsats således være en omkostningseffektiv måde at reducere skattesnyd og sort arbejde. Den internationale litteratur leverer i midlertidig ikke overbevisende empirisk evidens for, at højere straffe i praksis er et effektivt instrument. Det er yderligere et grundfæstet princip i den danske lovgivning, at der bør være en vis proportionalitet mellem forbrydelsens størrelse og den potentielle straf. Det indebærer en øvre grænse for, hvor høj straffen for en given forbrydelse kan være.

Forbud mod køb af sort arbejde

Et forbud mod køb af sort arbejde kombineret med en straf af rimelig størrelse vil sikre, at der kommer proportionalitet mellem gevinsten ved sort arbejde og straffen herfor på købersiden, jf. analyserne i det foregående afsnit om købers og sælgers fordeling af gevinsten ved sort arbejde. Et forbud mod køb af sort arbejde vil for det første øge den samlede straf for ulovligheden og derved i sig selv eventuelt kunne have en vis afskrækkende effekt. For det andet vil en køber af sort arbejde nu ikke kunne hævde at have været i god tro, dvs. der vil ikke være tvivl om ydelsens ulovlige karakter. For det tredje kan selve ulovliggørelsen tænkes at have en stigmatiseringseffekt for købere, der måske nok gerne vil

opnå en gevinst af andres ulovligheder, men som ikke ønsker selv at bryde loven. Det er dog tvivlsomt, om et forbud vil have en betydelig effekt på omfanget af sort arbejde, da opdagelsessandsynligheden ved kontant betaling fortsat vil være meget lille. Da de administrative omkostninger er begrænsede, vil den norske løsning dog fortsat være hensigtsmæssig. Et forbud mod sort arbejde med krav om elektronisk betaling vil kunne effektiviseres yderligere, ved at Skat får fri adgang til at kontrollere bevægelser på skatteydernes konti.

Privatpersoners ansættelse af privatpersoner

En væsentlig del af det sorte arbejde i Danmark udføres som privatpersoners ansættelse af privatpersoner. Denne form for ansættelse presses i et vist omfang over i den uformelle sektor pga. krav om overholdelse af formelle regler. Det kan dog være svært at skabe en ordening, der på den ene side i væsentligt omfang flytter privatpersoners ansættelse af privatpersoner fra sort beskæftigelse til en sådan ordening uden samtidig at skabe en væsentlig overflytning fra hvid beskæftigelse til ordningen, og derved få et samfundsøkonomisk tab.

Vennetjenester

En skattelovgivning i overensstemmelse med befolkningens opfattelse af "ret og rimeligt" kan forbedre skattemoralen. Med dette udgangspunkt kan der argumenteres for at vennetjenester, der "betales" med gentjenester i et vist begrænset omfang, ikke bør være skattepligtige. På den anden side kan der også være små omkostninger, f.eks. i form af et provenutab. Den samfundsøkonomiske gevinst ved at lovliggøre vennetjenester kan være begrænset, hvorfor selv en begrænset samfundsøkonomisk omkostning kan gøre muligheden mindre attraktiv. Det kan således ikke entydigt fastslås, at en lovliggørelse af vennetjenester vil være hensigtsmæssig.

V.6 Beskatning og sort arbejde

Beskatning er incitament for skattesnyd

Beskatning reducerer den effektive arbejdsindkomst og kan øge den opkrævede pris for en times arbejde, ligesom forbrugsskatter som moms virker fordyrende for forbrugerne. Der er således et økonomisk incitament for folk til at forsøge at undgå beskatning ved at arbejde sort eller på

anden måde at snyde i skat. I dette afsnit ses der derfor på, hvilken betydning generelle skattelettelser har for omfanget af sort arbejde, og litteraturen om effekten af selektive skattelettelser og subsidier gennemgås. Dette danner baggrund for de efterfølgende to afsnit. I afsnit V.7 evalueres effekten af hjemmeserviceordningen på husholdningers køb af hjemmeserviceydelse og på omfanget af sort arbejde, mens afsnit V.8 ser på de mulige makroeffekter af at subsidiere arbejdskraft inden for håndværks- og hjemmeserviceydelser.

Generelle skattelettelser

Usikker sammenhæng mellem skat og sort arbejde

I en teoretisk ramme er der ingen entydig effekt af skatten på sort arbejde eller skattesnyd generelt, jf. afsnit IV.2 i det forrige kapitel. Hvis bøden for skattesnyd afhænger af den unddragne skat, som det f.eks. er tilfældet i Danmark, og ikke af den unddragne indkomst, så vil skatten typisk ikke have betydning for skattesnyd, derunder sort arbejde. Tilsvarende finder forskellige studier både positive og ingen sammenhæng mellem det generelle skattetryk og forekomsten af sort arbejde, jf. gennemgangen i Feld og Schneider (2010).

Provenugevinst skal overstige omkostning

En positiv sammenhæng mellem generelt skatteniveau og forekomsten af sort arbejde er under alle omstændigheder ikke tilstrækkelig til, at en reduktion af det generelle skatteniveau er et hensigtsmæssigt instrument at tage i anvendelse over for sort arbejde. Det må som minimum kræves, at provenuforøgelsen overstiger omkostningen ved at anvende instrumentet. En generel skattelettelse vil lede til et tab af skatteprovenu fra alle de aktiviteter, der i forvejen var hvide. Skattegevinsten, ved at sort arbejde som følge af den generelle skattelettelse vil blive udført hvidt, må overstige dette tab.

Utilstrækkelig effekt på sort arbejde af lempet indkomstskat

En konkret analyse for Danmark viser, at der er en meget lav effekt fra en ændring af den sorte timeløn til udbud af sort arbejde, mens effekten fra den hvide løn efter skat på omfanget af sort arbejde er noget større, jf. Frederiksen mfl. (2005). Dette antyder, at en generel reduktion af indkomstskatten kan være et virksomt instrument over for sort arbej-

de. En simulering af effekterne i analysen viser dog, at reducerede indkomstskatter kan mindske det sorte arbejdsudbud, men at den absolutte effekt er meget begrænset, da det sorte arbejdsudbud er af begrænset absolut størrelse. Dette betyder, at der kun kan forventes en begrænset øget skatteindtægt fra overflytning af arbejde fra det sorte til det hvide marked. Med meget stor sandsynlighed vil overflytningen ikke kompensere for tabet af skatteindtægter fra den lavere beskatning af i forvejen hvidt arbejde. Dette anskueliggøres yderligere med regnestykket i boks V.4.

**Lavere
indkomstskat kan
have andre fordele**

Det kan således ikke forventes, at effekter via et reduceret sort arbejdsudbud bidrager afgørende til de potentielt gavnlige effekter af generelt lavere indkomstskatter. En reduktion af indkomstskatten kan dog være hensigtsmæssig, hvis målet er en generel forhøjelse af den skattepligtige indkomst fra sort og hvidt arbejdsudbud.

Boks V.4 Effekten af generelle skattelettelser på sort arbejde

For at illustrere effekten af en generel skattelettelse på sort arbejde ses der på en reduktion af momssatsen. Da langt de fleste betaler bundskat, må det forventes, at en reduktion af bundskatten vil virke på samme måde som en momsreduktion, jf. De Økonomiske Råd (2008).

Med en samlet momsindbetaling i 2009 på 168 mia. kr. vil en momsreduktion på 1 pct.point efterlade et finansieringsbehov på godt 6 mia. kr. Med et samlet skattesnyd fra sort arbejde på knap 37 mia. kr., jf. afsnit V.2, er det således nødvendigt, at knap 20 pct. af det sorte arbejde overflyttes til hvidt arbejde, hvis de tabte skatteindtægter skal kunne finansieres. Dette kan omregnes til et krav om, at elasticiteten i sort arbejde ved en ændring i prisen på hvidt arbejde skulle være numerisk større end -20, hvilket kan sammenlignes med elasticiteten på -0,5 estimeret af Frederiksen mfl. (2005). Selv om der er en betragtelig usikkerhed i sådanne estimationer, må det anses for helt urealistisk, at elasticiteten kan være -20. Det kan derfor med stor sandsynlighed udelukkes, at effekten via sort arbejde kan gøre en reduceret moms/bundskat selvfinansierende. Det betyder, at det alt andet lige vil være forbundet med en nettoudgift, hvis omfanget af sort arbejde skal nedbringes ved generelle skattelettelser, og at disse altså ikke kan betragtes som omkostningseffektive instrumenter.

Selektive skattelettelser

En differentieret beskatning kan være velfærdsforbedrende

Beskatning har især en høj adfærdseffekt på aktiviteter, som let kan flyttes over på det sorte marked eller til hjemmeproduktion, dvs. gør-det-selv. Derfor har målrettede skattelettelser til aktiviteter med høje substitutionsmuligheder til sort arbejde og hjemmeproduktion fået meget opmærksomhed i den akademiske litteratur.¹⁸ Ved en optimal differentieret beskatning af indkomst kan det vises, at en differentiering af de indirekte skatter kan være velfærdsforbedrende, hvis goder med en høj substitution til hjemmeproduktion beskattes lavt, og goder med en lav substitution beskattes højt.¹⁹ En differentieret beskatning kan dermed modvirke, at

18) Se f.eks. gennemgangen i Sørensen (2010).

19) Dette resultatet følger af en lang række teoretiske bidrag i litteraturen, jf. f.eks. Christiansen (1984) og Sandmo (1990), og er empirisk fulgt op af bl.a. Kleven (2004), Sørensen (1996) og Sørensen (1997) på danske data.

der som følge af indkomstbeskatningen allokeres for meget tid til fritid og hjemmeproduktion.

Omkostninger ved selektive skattelettelser

Mens der på et teoretisk plan således er argumenter for selektive skattelettelser, tager de teoretiske bidrag ikke højde for, at selektive skattelettelser også kan medføre samfundsøkonomiske omkostninger. Skattelettelser til bestemte varer eller ydelser kan foranledige personer til (ulovligt) at omfakturere varer og ydelser, så de uretmæssigt omfattes af ordningen. Derudover vil differentierende ordninger øge administrationsomkostningerne sammenlignet med generelle beskatningsordninger. I en samlet samfundsøkonomisk bedømmelse af selektive skattelettelser skal der tages højde for denne type af omkostninger.

Udbredt brug af selektive skattelettelser inden for EU

De anførte argumenter for selektive skattelettelser har ledt til, at der i en række lande er eller har været ordninger, hvor visse typer af ydelser er blevet beskattet lempeligere end det generelle beskatningsniveau, jf. Statens Offentlige Utredninger (2008). Ordningerne varierer i deres dækning af diverse husholdnings- og håndværksydelser, og med hensyn til om støtten gives som tilskud eller lempet beskatning. Nedenfor ses der nærmere på nogle danske og svenske ordninger af denne art.

Hjemmeserviceordningen i Danmark

I Danmark blev hjemmeserviceordningen indført som en selektiv skattelettelse i 1994 og gjort permanent i 1997. Formål med ordningen var, at give mere velfærd til børnefamilier og ældre, at reducere gør-det-selv arbejde og sort arbejde samt at forbedre beskæftigelsesmulighederne for kortuddannede. Ordningen omfattede fra starten rengøring, havearbejde, vinduespolering og nogle få andre tjenester til private hjem, hvor alle ydelser kunne få et tilskud på ca. 60 pct. af den fakturerede pris, jf. tabel V.7.²⁰ Det samlede tilskud inden for hjemmeserviceordningen steg fra knap 100 mio. kr. i 1994 til over 600 mio. kr. i 1999, jf. Erhvervsministeriet (2001). Efter år 2000 blev ordningen gradvis indsnævret og er siden 2004 begrænset til rengøring

20) Tilskuddet blev givet til arbejdede timer i perioden 1994-1996 og ændret til et tilskud til den fakturerede pris fra 1997.

i husholdninger, hvor mindst en person er folke- eller førtidspensionist.

Tilskud til boligforbedringer kan have reduceret sort arbejde

Mens hjemmeserviceordningen i høj grad havde et strukturelt sigte, har selektive skattelettelser/tilskudsordninger i Danmark også været anvendt i konjunkturojemed. Fra 1991 til 1995 kunne husholdninger således modtage et tilskud til at dække løn og profit for håndværksarbejder i forbindelse med boligforbedringer. Tilskudsordningen blev afviklet i takt med, at den økonomiske situation i Danmark forbedredes, men det vurderes, at den kan have bidraget til at reducere omfanget af sort arbejde, jf. Mogensen mfl. (1995).

Tabel V.7 Omfang af hjemmeserviceordningen og tilskudssatser

	1994 ^{a)} -	1997-	2000-	2002-	2004-	2010-
	----- pct. -----					
A Rengøring	60	50	50	40	40	30
Indkøb af dagligvarer	60	50	50	–	–	–
Madlavning og opvask	60	50	50	–	–	–
B Vask, strygning og rep. af tøj	60	50	50	–	–	–
Andet alm. husholdningsarbejde	60	50	50	–	–	–
Afhentning af børn fra daginst.	–	–	50	–	–	–
C Havearbejde	60	50	35	–	–	–
Sneryd., fejn. og rensn. af tagrender	60	50	35	–	–	–
D Vinduespudsning	60	50	–	–	–	–
Ned- og udpakning af flyttegods	60	50	–	–	–	–
Luftning af husdyr	60	50	–	–	–	–

a) Ordningen introduceredes i 1994 med et tilskud på 65 kr. pr. time, som blev hævet til 85 kr. pr. time allerede i sommeren 1994. Sidstnævnte svarede ca. til et tilskud på 60 pct., jf. Konnerup mfl. (2001).

Renoveringspuljen gav tilskud til istandsættelse	Et nyligt eksempel på en selektiv tilskudsordning med et konjunkturudlignende sigte er den såkaldte renoveringspulje, der i 2009 blev oprettet som en del af en midlertidig, ekspansiv finanspolitik. Husholdninger, der ønskede at få istandsat huset, kunne opnå et tilskud på 40 pct. af lønudgiften afholdt i forbindelse med arbejdet og 20 pct. på energibesparende materialer, jf. Erhvervs- og byggestyrelsen (2009). ²¹ Der var en samlet overgrænse på renoveringspuljen på 1,5 mia. kr. Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderer, at den direkte beskæftigelseseffekt af puljen var ca. 9.000 personer i tredje og fjerde kvartal af 2009, hvor de fleste af opgaverne blev udført.
Begrænsende effekter for ordningen	Da der var tale om en midlertidig ordning, må det forventes, at en række opgaver er blevet flyttet frem, så der kunne opnås et tilskud. Dette har været en ønskværdig effekt af puljen, der havde som hovedformål midlertidigt at stimulere økonomien. Det betyder dog også, at der ikke vil kunne forventes en permanent beskæftigelseseffekt af denne størrelsesorden, da efterspørgslen efterfølgende må forventes at være mindre, end hvis puljen ikke havde været der. Den midlertidige karakter af ordningen betød, at strukturen i økonomien ikke kunne nå at tilpasse sig, så der f.eks. ikke blev grundlagt nye virksomheder for at tilfredsstille al efterspørgsel. Hertil kommer, at puljen blev introduceret under en dyb lavkonjunktur, dvs. på et tidspunkt, hvor mange husholdninger næppe har været særligt tilbøjelige til at foretage større investeringer.
Begrænset beskæftigelsesstigning	Erhvervs- og byggestyrelsen (2009) beregner, at den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt fra 1. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010 er på 1.700 personer. Da hovedparten af de fremrykkede og udskudte projekter må formodes alternativt at ville have fundet sted i denne periode, må de forventes at være indeholdt i de 1.700 personer, der således må betragtes som en indikation af kortsigtseffekten af renoveringspuljen, efter at der er blevet justeret for fremrykning og udskydelse af projekter. Hvis ordningen blev gjort permanent, kan en sådan efterspørgselsdrevet effekt dog ikke på lang sigt

21) Både for udgifter til løn og energibesparende materialer var der en overgrænse for den enkelte husholdnings tilskud.

forventes at lede til en permanent beskæftigelsesstigning. De 9.000 personer nævnt ovenfor er den direkte beskæftigelseeffekt i de to centrale kvartaler, og inkluderer altså i modsætning til de 1.700 ikke beskæftigelsesnedgangen i de foregående og efterfølgende kvartaler som følge af udskydelse og fremrykning af projekter.

Svenske tilskud til hjemmeservice og håndværksarbejde

I Sverige er der erfaringer med subsidiering af to typer af ydelser i husholdninger. Det er hjemmeserviceydelser (RUT – Rengöring, Underhåll och Tvätt) og håndværksarbejde (ROT – reparation og underhåll, ombyggnad og tillbyggnad). RUT-fradraget, der har eksisteret siden 2007, indebærer et subsidium på 50 pct. af arbejdslønnen, se f.eks. Statens Offentliga Utredningar (2008) eller Företagana (2010). Ordningen omfatter ydelser som rengøring, tøjvask, madlavning, havearbejde, snerydning, børnepasning og omsorg i øvrigt. Subsidiet udbetales i praksis ved, at modtageren af ydelsen kun betaler halvdelen af arbejdslønnen, der er medgået til ydelsen, mens sælgeren af ydelsen rekvirerer resten hos de svenske skattemyndigheder, se f.eks. Skatteverket (2009). I 2009 indførtes på tilsvarende vilkår et ROT-fradrag, der omfatter reparationer, vedligeholdelse og tilbygninger til ejerboliger og sommerhuse. Fradraget omfatter ikke f.eks. forsikringsarbejde eller arbejde, som ejeren selv udfører. Subsidiet udbetales, hvis det er en virksomhed, der udfører opgaven, eller hvis der er tale om en privat ansættelse af en person.

Flere begrænsninger

Der er dog visse begrænsninger for udbetalingen af subsidiet. Den enkelte person kan maksimalt opnå et subsidium på 50.000 svenske kroner pr. år. Ejere af flere boliger kan ikke få flere fradrag, men hver medejer af samme bolig kan opnå det maksimale subsidium. Subsidiet er udformet som et fradrag fra indkomstsatten, dvs. subsidiet kan ikke overstige betalingen af indkomstskat. Subsidiet udbetales kun til private husholdninger, dvs. hvis f.eks. en udlejer af feriehus kontraherer med et selskab om rengøring og vedligeholdelse af feriehusene, udløser dette ikke noget subsidium.

**Endnu ikke ex post
evalueringer ...**

**... dog tegn på
aktivitetseffekt**

Da ordningen er relativt ny, er der endnu ikke foretaget ex-post evalueringer af uafhængige instanser.²² Afsnit V.8 præsenterer en række simuleringer af selektive skattelettelser i stil med den svenske ordning i en dansk kontekst. Statistiska Centralbyrån (2010) opgør, at nyinvesteringer i enfamiliehuse, der ikke er omfattet af ROT-ordningen, steg med 5 pct. i tredje kvartal af 2010 sammenlignet med samme periode året inden. Til sammenligning steg omfanget af ombygningsinvesteringer i enfamiliehuse, der er omfattet af ROT-ordningen, i samme periode med 54 pct. Statistiska Centralbyrån vurderer, at ROT-fradraget har bidraget til den kraftigere stigning i ombygningsinvesteringer sammenlignet med nynnvesteringer.

Opsummering

**Generelle
skattelettelser ikke
effektive mod sort
arbejde**

Hverken teoretiske eller empiriske resultater tyder på, at generelle skattelettelser er et effektivt instrument mod sort arbejde. Generelle skattelettelser kan dog af andre grunde være hensigtsmæssige.

**Selektive
skattelettelser bør
holdes op imod
omkostninger**

Beskatning medfører, at der udføres mindre af den beskattede aktivitet på det hvide marked. Aktiviteter, som let kan flyttes fra det hvide til det sorte marked eller til gør-det-selv arbejde, bør derfor i princippet beskattes lavere. En lavere beskatning må dog holdes op imod omkostninger fra ulovlig omfakturering af ydelser og fra administration.

V.7 Effekter af hjemmeserviceordningen

Hjemmeserviceordningen er et eksempel på en selektiv skattelettelse eller subsidiering, hvor nogle brancher kan få et tilskud, når de udfører arbejde for private husholdninger, jf. gennemgangen i forrige afsnit. Ordningen havde bl.a. til formål at reducere sort arbejde ved at sænke efter-skat-prisen på hvide ydelser, f.eks. rengøring. På denne baggrund analyseres i det følgende hjemmeserviceordningens effek-

22) Ordningen indgik imidlertid i den svenske valgkamp i 2010, og der findes en række partsindlæg, som dog bør tages med et gran salt.

ter, først generelt på efterspørgslen efter ydelser af denne type, og sidenhen på omfanget af sort arbejde. Det vises, at indførelsen af ordningen havde kraftige positive effekter på husholdningers (hvide) køb af de inkluderede ydelser, men at der ikke kan spores nogen effekt på omfanget af sort arbejde inden for de berørte brancher.

Efterspørgselseffekter af hjemmeserviceordningen

Husholdningerne kan med tilskuddene til hjemmeservice imødesee en lavere pris for ydelserne. I det følgende ses der på, om hjemmeservicetilskuddene har haft en mærkbar effekt på efterspørgslen efter hjemmeserviceydelser. Analyser udføres ved at sammenligne udviklingen i husholdningers køb i brancher med og uden tilskud. En sådan analyse kan belyse ordningens overordnede effekter, som ud over et formindsket omfang af sort arbejde også kan forventes at stamme fra bl.a. mindre gør-det-selv arbejde.

Forbrugere vinder mest ved tilskudsordning

Det antages i analysen, at tilskuddet giver sig udslag i et tilsvarende fald i forbrugerprisen. Med de lave startomkostninger og manglende formelle kvalifikationskrav i hjemmeservicebrancherne er det plausibelt, at der er en høj grad af konkurrence på markedet for hjemmeserviceydelser.²³ Den langsigtede udbudskurve for hjemmeservice kan derfor forventes at være forholdsvis flad, og størstedelen af gevinsten ved tilskuddet vil som følge heraf tilfalde forbrugerne.

Store udsving i marginale priser

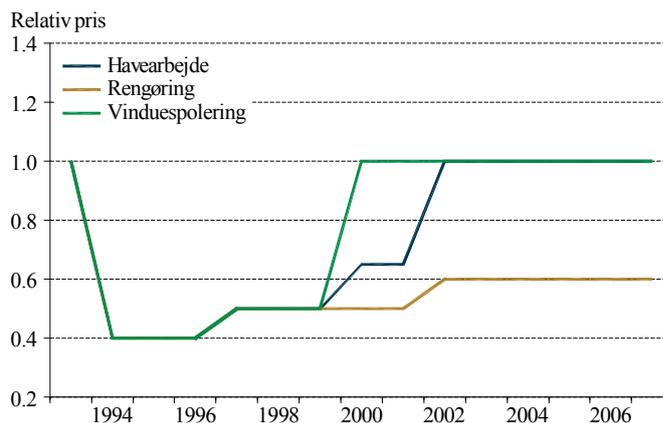
Effekten af tilskud på prisen for hjemmeserviceydelser har vist store udsving fra 1994 og frem, jf. figur V.5.²⁴ Indførelsen af hjemmeserviceordningen i 1994 medførte et fald

23) Dette understøttes også af, at der er et stort antal en-mandsvirksomheder inden for hjemmeservice, og at de nominelle prisstigninger for hjemmeservice i perioden 1997-2000 var lavere end prisstigningerne for andre tjenesteydelser, såsom frisørydelser, jf. Konnerup mfl. (2001).

24) Der fokuseres her på rengøring, havearbejde og vinduespolering, da det er de eneste hjemmeserviceydelser, der er defineret dækkende brancher for.

på 60 pct. i den effektive pris for hjemmeservice.²⁵ Efterfølgende nedjusteringer af tilskuddet medførte siden hen stigninger i de effektive priser for de viste ydelsestyper. Tilskuddene til havearbejde og vinduespolering afskaffedes endeligt i 2002, mens tilskuddet til rengøring videreførtes på 40 pct. og reduceredes til 30 pct. fra 2010. I år 2004 blev ordningen begrænset til kun at gælde for husstande med mindst en folke- eller førtidspensionist. Derved steg den effektive pris for rengøringsydelser til det oprindelige niveau (uden tilskud) for den største del af befolkningen.

Figur V.5 Effekt af tilskud på relativ forbrugerpris



Anm.: Den relative forbrugerpris angiver forholdet mellem pris med tilskud og pris uden tilskud.

Kilde: Egne beregninger.

Analyse ved sammenligning af udviklingen

Analysen af hjemmeserviceordningens effekt på efterspørgslen efter hjemmeserviceydelser foretages ved at sammenligne udviklingen i forbruget af (hvide) ydelser berørt af ordningen med udviklingen i forbruget af sammenlignelige ydelser, som ikke er berørt af ordningen.²⁶

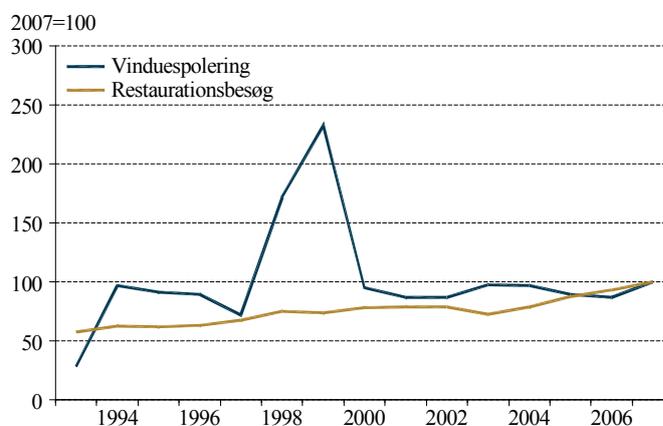
25) Tilskuddet på 85 kr. pr. time ved indførelsen af hjemmeserviceordningen svarede ca. til en tilskudsprocent på 60, jf. Konnerup mfl. (2001).

26) Hjemmeservicetilskuddet gives til virksomhederne, så husholdningerne betaler kun nettobeløbet. Til beregningerne er serierne

Stor effekt på køb af vinduespolering

I en første delanalyse holdes husholdningers udgifter til vinduespolering op imod en kontrolserie for husholdningers udgifter til restaurantbesøg. Denne kontrolserie er valgt ud fra en antagelse om, at disse to typer af udgifter ville have udviklet sig ens i fravær af ordningen. En inspektion af de to serier viser, at indførelsen af hjemmeserviceordningen især efter permanentgørelsen i 1997 havde en markant effekt på efterspørgslen efter vinduespolering, jf. figur V.6. De to seriers sammenlignelighed i fravær af tilskudsændringer bekræftes af det parallelle forløb efter år 2000, hvor tilskuddet til vinduespolering ophørte. Den grafiske inspektion bekræftes og detaljeres af elasticitetsberegninger, jf. boks V.5.

Figur V.6 Husholdningers udgifter til vinduespolering og restaurationsbesøg



Anm.: Serierne er i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

for husholdningers køb af hjemmeserviceydelser derfor korrigeret op til et bruttoniveau.

Boks V.5 Effektberegning ved brug af elasticiteter

Efterspørgselseffekter af hjemmeserviceordningen kan også vurderes ved hjælp af egenpriselasticiteter, hvor den procentuelle ændring i den effektive pris som følge af tilskuddet holdes op imod den målte effekt på husholdningernes køb af ydelserne. Når denne effekt sammenholdes med udviklingen af både pris og mængde for en kontrolserie, kan effekten yderligere renses for en fælles trend, jf. Feldstein (1995). Den målte elasticitet afspejler dermed under passende antagelser kun idiosynkratiske faktorer for effekten af den effektive marginalpris for efterspørgslen og er dermed en formaliseret bedømmelse af den i teksten præsenterede grafiske inspektion af serierne.

Når D_H angiver efterspørgsel efter ydelser omfattet af hjemmeserviceordningen og D_K angiver efterspørgsel efter en kontrolgruppe af ydelser, kan forskellen i den procentuelle ændring over tid beregnes mellem grupperne. Det samme kan gøres for de marginale priser, p_H og p_K , for de to grupper. En efterspørgselselasticitet for hjemmeserviceydelserne kan dermed beregnes som

$$\varepsilon = \frac{\frac{\Delta D_H}{D_H} - \frac{\Delta D_K}{D_K}}{\frac{\Delta p_H}{p_H} - \frac{\Delta p_K}{p_K}},$$

hvor f.eks. ΔD_H betegner ændringen fra forrige til løbende periode i udgifter til den støttede ydelse.

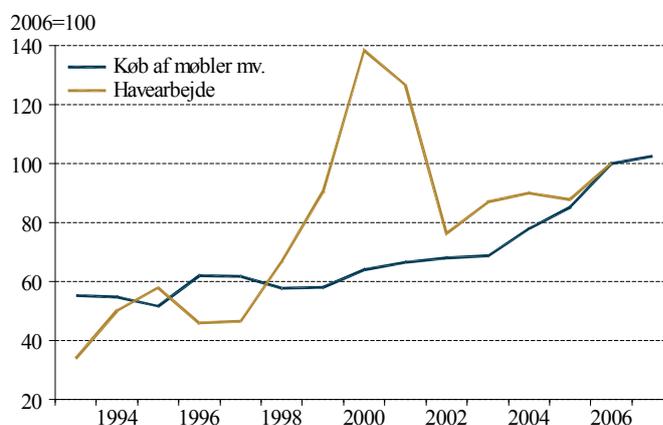
Ved denne beregning findes det, at faldet i den marginale pris for vinduespolering på 40 pct. ved indførelse af ordningen fulgtes af en over 200 pct. stigning i husholdningers køb af vinduespolering. Sammenholdt med den samtidige udvikling for restaurantbesøg giver dette en elasticitet for husholdningers forbrug af vinduespolering med hensyn til den marginale pris af ydelsen på -3,75.^a For efterspørgslen efter havearbejde beregnes en egenpriselasticitet på -1.05 for introduktionen af tilskud til havearbejde, når udviklingen holdes op imod en serie for køb af møbler, gulvtæpper mv. Faldet i efterspørgslen efter (hvidt) havearbejde efter afskaffelsen af tilskuddet til havearbejde i 2002 svarer til en elasticitet på -0,71.^b

- a) Den præsenterede elasticitet er gennemsnittet over effekten fra 1993 til 1994 og fra 1993 til 1995.
 b) Gennemsnittet over effekterne fra 2001 til 2002 og fra 2001 til 2003.

Mindre effekt på efterspørgsel efter havearbejde

De viste efterspørgselseffekter af hjemmeserviceordningen bekræftes også af en analyse af husholdningernes efterspørgsel efter markedsudbudt havearbejde, som kunne modtage tilskud fra 1994 frem til 2002. Udviklingen for køb af havearbejde holdes op imod køb af møbler, gulvtæpper mv. Sammenligneligheden bekræftes af, at serierne følges ad i perioden 2002-2006, jf. figur V.7. Ved indførelse af tilskuddet i 1994 ses en lille stigning, som er højere end for kontrolserien. Med den faste etablering af ordningen og et udbredt kendskab til denne steg efterspørgslen efter havearbejde med hjemmeservicetilskud efter 1997 betydeligt mere end kontrolserien. Efter afskaffelsen af tilskuddet til havearbejde i 2002 kan der så igen observeres et fald i efterspørgslen efter (hvidt) havearbejde.

Figur V.7 Husholdningers udgifter til havearbejde og køb af møbler mv.



Anm.: Serierne er i løbende priser. En observation for havearbejde for år 2007 er fjernet pga. en datateknisk korrektion i de bagvedliggende data.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samlet set effekt på efterspørgsel	De præsenterede analyser bekræftes af kvalitativt lignende resultater for husholdningers køb af rengøringsydelser sammenholdt med køb af restaurationsydelser. Samlet set viser analyserne, at husholdningerne har øget og mindsket deres køb af hjemmeserviceydelser på det hvide marked i takt med at tilskuddet henholdsvis blev indført og afskaffet. Denne effekt kan dog ikke umiddelbart oversættes til, at ordningen har forbedret skattesystemet som helhed. For at kunne vurdere dette bør der også tages højde for, at selve tilskuddet er en offentlig udgift, og at selektive ordninger som denne medfører store administrative omkostninger.
Omkostninger skal også vurderes	
Effekt ikke nødvendigvis fra sort arbejde	Effekten af hjemmeserviceordningen på husholdningernes efterspørgsel efter tilskudsberettigede ydelser kan ikke direkte fortolkes som, at ordningen har reduceret omfanget af sort arbejde, da de efterspurgte ydelser både kan erstatte gør-det-selv arbejde og tidligere ikke udførte opgaver. Af denne grund ses der i det følgende nærmere på den specifikke effekt af hjemmeserviceordningen på omfanget af sort arbejde.
	Effekten af hjemmeserviceordningen på sort arbejde
Mindsker hjemmeservice-tilskud sort arbejde?	Hjemmeserviceordningen blev indført med et udtalt sigte om at reducere omfanget af sort arbejde i Danmark ved at reducere den effektive beskatning af de omfattede hjemmeserviceydelser. En spørgeskemaundersøgelse blandt forbrugere af hjemmeserviceydelser tyder på en vis effekt, da den hvide rengøring foretaget med tilskud i 10 pct. af tilfældene erstattede tidligere sort rengøring, jf. Konnerup mfl. (2001). I det følgende analyseres hjemmeserviceordningens effekt på omfanget af sort arbejde i de tilskudsberettigede brancher nærmere ved brug af forskellige metoder og detaljeringsgrader. Udgangspunktet for analysen er, at det skal måles, om der er mindre sort arbejde for aktiviteter, som kan få hjemmeservicetilskud, end for andre aktiviteter.
Analyse kombinerer spørgeskema- og registerdata	Analysen foretages ved brug af spørgeskemadata for sort arbejde indsamlet af Rockwool Fondens Forskningsenhed i perioden 1994 til og 2009, kombineret med registerdata, jf. boks V.3 i afsnit V.3. Analyserne gennemføres med de ca. 23.700 observationer, som er koblet med registerdata, da

analysen kræver informationer om personernes (formelle) beskæftigelsesbranche.

**Ingen overordnet
effekt på sort
arbejde**

Over hele det betragtede tidsrum 1996-2009 har ca. 22 pct. af den danske befolkning arbejdet sort inden for de seneste tolv måneder, jf. tabel V.8. Til en første analyse af, om tilskud til hjemmeservice har reduceret forekomsten af sort arbejde, opdeles dataene efter perioder inden for hjemmeserviceordningen, dvs. tidsintervaller, hvor der ikke skete ændringer i ordningen, jf. også tabel V.7 i afsnit V.6. I starten af ordningen, frem til 1999, omfattede hjemmeserviceordningen det største antal brancher og gav de højeste tilskudssatser. En eventuel effekt på sort arbejde må derfor forventes at komme til udtryk her. De efterfølgende begrænsninger af ordningen, reduktionerne af tilskuddene og især fokuseringen på pensionister fra 2004 må derimod forventes at have reduceret den potentielle effekt på sort arbejde betragteligt. Andelen med sort arbejde har varieret fra godt 19 pct. i perioden 2004-2009 til næsten 29 pct. af befolkningen i perioden 2002-2003. Forekomsten af sort arbejde var dog høj i perioden med høje tilskud og mange tilskudsberettigede ydelser, sammenlignet med senere perioder. På dette overordnede plan kan der således ikke konstateres nogen effekt fra hjemmeservicetilskuddene på sort arbejde.

Tabel V.8 Forekomst af sort arbejde efter hovedbeskæftigelsesbrancher

	1994-96	1997-99	2000-02	2002-03	2004-09	I alt	Observ.
	----- Pct. -----						- Antal -
Rengøring	25	34	24	21	11	19	167
Indkøb	22	31	8	25	22	22	227
Madlavn. og opvask	33	30	45	35	36	36	142
Afhentning af børn	15	21	0	21	12	13	152
Havearbejde	75	100	22	35	27	36	28
Håndværksydelse	59	43	44	52	47	48	620
Øvrige brancher	25	23	20	28	18	21	21.357
I alt	26	24	20	29	19	22	22.729

Anm.: Forekomsten angiver andelen af personer, som har arbejdet sort inden for de seneste tolv måneder, set fra den enkelte spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelserne er tilordnet den periode af hjemmeserviceordningen, i hvilken det meste af den tilhørende 12-måneders-perioden lå i.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sort arbejde opdeles på brancher

Den overordnede betragtning kan dog sløre for, at der er forskelle i udviklingen for f.eks. forskellige typer af udført sort arbejde og forskellige brancher. Forekomsten af sort arbejde opdeles derfor på brancheniveau, hvor der især fokuserer på de aktiviteter, som har været eller er omfattet af hjemmeserviceordningen. Håndværksydelse og øvrige brancher medtages som sammenligningsgrundlag. Overordnet ses der en stor variation på tværs af aktiviteter. 19 pct. af personer, der arbejder med rengøring, har arbejdet sort inden for det seneste år. Samtidigt har næsten 50 pct. af personer beskæftiget inden for håndværksydelse arbejdet sort inden for det seneste år. Disse forskelle kan bl.a. skyldes, at mulighederne for sort arbejde varierer med typer af aktiviteter.

Ingen effekt af tilskud på brancheniveau

Ud fra udviklingen over tid inden for de aktiviteter, som er omfattet af hjemmeservicetilskud, ses det dog, at andelen af personer med sort arbejde topper i perioderne 1997-99 eller 2000-02, for derefter at falde. Dette tydeliggøres i figur V.8a og V.8b, hvor forekomsten og omfanget af sort arbejde inden for rengøring holdes op imod udviklingen inden for håndværksydelse og øvrige brancher, som ikke har været

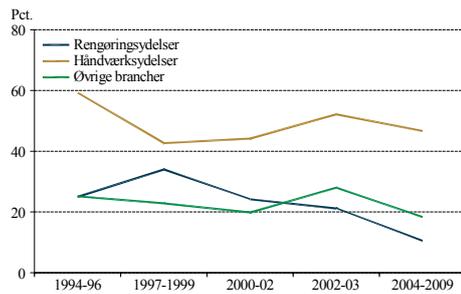
påvirket af hjemmeservicetilskud. De samme overordnede effekter fra den generelle konjunktursituation og befolkningens moral mv. må forventes at påvirke sort arbejde inden for håndværksydelser og sort arbejde inden for rengøring. Ved sammenligningen af sort rengøring med disse andre sorte aktiviteter kan de overordnede effekter dermed filtreres ud. Når rengøring således sammenlignes med andre aktiviteter, var sort arbejde inden for rengøring alt andet lige på et højt niveau i de perioder, hvor omfanget af hjemmeserviceordningen var størst og tilskudssatserne højest, dvs. perioderne 1994-96 og 1997-99.²⁷ Vi ville forvente, at sort arbejde inden for rengøring faldt ved tilskud, men dette ser ikke ud til at være tilfældet. Resultatet kan dog skyldes sammensætningseffekter, hvilket undersøges nedenfor.

Heterogenitet kan muligvis forklare resultat

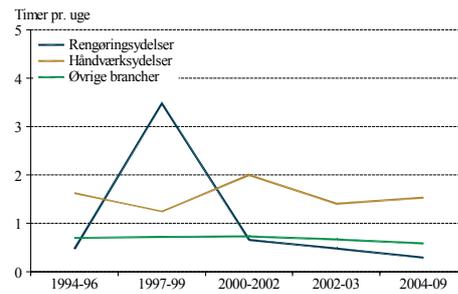
Når det tages i betragtning, at de brancher, hvor der kan modtages hjemmeservicetilskud, omfatter nogle af de aktiviteter, som generelt er stærkt repræsenteret blandt sort arbejde, behøver ovenstående resultat dog ikke at være overraskende. En sådan direkte sammenligning af omfanget af sort arbejde i forskellige brancher eller på forskellige tidspunkter vil nemlig ikke altid være retvisende, da der kan være underliggende forskelle i de tilskudsberettigede aktiviteter og blandt de udførende personer. Der kan både være bedre mulighed for at udføre sort arbejde i nogle brancher, og personerne i visse sektorer kan have en større tilbøjelighed til at arbejde sort.

27) Konklusionerne er de samme, når tallene præsenteres over de enkelte spørgeskemaundersøgelser eller fordelt på år, i stedet for de aggregerede tal for forskellige faser af hjemmeserviceordningen.

Figur V.8a Forekomst af sort arbejde



Figur V.8b Omfang af sort arbejde



Anm.: Forekomst af sort arbejde er defineret som andelen af personer i en branche, som har arbejdet sort. For personer, som angiver at have arbejdet sort, men hvor der mangler oplysninger om antallet timer, er det gennemsnitlige antal sorte timer anvendt.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Matching-analyse tager højde for underliggende forskelle

For at kontrollere for denne udvælgesskævhed ville vi optimalt set gerne observere, om og hvor meget en og samme person arbejder sort med og uden muligheden for at få tilskuddet til en given ydelse. Da dette dog i sagens natur ikke er muligt, benyttes økonometriske metoder til at skabe et sammenligningsgrundlag. For at kontrollere for de underliggende forskelle i personerne anvendes en matching-metode, hvor personer inden for tilskudsberettigede brancher på baggrund af en lang række observerbare faktorer sammenlignes med lignende personer inden for aktiviteter uden tilskud.

Deltagergruppe sammenlignes med kontrolgruppe

Sort arbejde blandt personer i deltagergruppen (personer som arbejder inden for tilskudsberettigede brancher) sammenlignes med sort arbejde blandt sammenlignelige personer fra en kontrolgruppe (personer som arbejder inden for ikke tilskudsberettigede brancher), jf. også boks V.6.

Boks V.6 Udvalgelse af sammenlignelige personer til analyse

For at udvælge passende sammenligningspersoner beregnes sandsynligheden for at arbejde i tilskudsberettigede brancher som funktion af en lang række oplysninger. Sandsynligheden estimeres i en diskret model for, om den enkelte person arbejder i en af de tilskudsberettigede brancher eller ikke. Deltagelse forklares ved en lang række socio-økonomiske variable, som f.eks. personers alder, uddannelse og arbejdsstilling. De forklarende oplysninger kan alle forventes ikke at være påvirket af udfaldet, dvs. sort arbejde.^a

Det er denne sandsynlighed, som anvendes til at sammenligne personers socio-økonomiske karakteristika i deltager- og kontrolgrupperne. Ved at betinge på den forudsagte sandsynlighed for at arbejde sort, benævnt *propensity score* i litteraturen, forsøger vi at genskabe en tilfældig udvælgelse af personer ind i henholdsvis deltager- og kontrolgruppen. Tilgængeligheden af både spørgeskemadata og omfattende registerdata giver gode muligheder for på denne måde at kontrollere for andre forklarende faktorer.

Det kan (statistisk) afvises, at der er systematiske forskelle i deltager- og kontrolgruppens karakteristika efter at matchningen er foretaget.^b Dermed kan dannelsen af sammenligningsgrundlaget for personer med sort arbejde betegnes som tilfredsstillende, og resterende forskelle i omfanget af sort arbejde fortolkes på denne baggrund som effekten af at arbejde i en tilskudsberettiget branche.

- a) Det kan naturligvis ikke udelukkes, at et iboende ønske om at arbejde sort har været medbestemmende for valg af uddannelse og især beskæftigelsesbranche.
- b) Konkret testes det, om der inden for intervaller af *propensity score* er statistisk signifikante forskelle mellem deltager- og kontrolgruppe for gennemsnittet af de enkelte forklarende variable.

Forskellige afgrænsninger for analyse

I det følgende præsenteres resultaterne fra en række analyser, hvor den beskrevne metode er anvendt på forskellige afgrænsninger af deltager- og kontrolgruppen. Analyserne ser på, om der er forskelle i antallet af arbejdede sorte timer mellem personer i tilskudsberettigede brancher og andre personer.²⁸

- 28) For personer, som angiver at have arbejdet sort, men hvor der mangler oplysninger om antallet timer, er det gennemsnitlige antal sorte timer anvendt.

Analyse for hele tidsperioden ...**... viser ingen effekt**

I en første, overordnet analyse for hele tidsperioden (1996-2009) udgøres deltagergruppen af de personer, som arbejder i de brancher, der på de respektive tidspunkter kunne modtage hjemmeservicetilskud, mens de øvrige observationer udgør den potentielle kontrolgruppe, jf. også tabel V.7 i afsnit V.6. Den anvendte metode sikrer, at de udførende personer i øvrigt udviser samme sandsynlighed for at arbejde i de tilskudsberettigede brancher. Umiddelbart tyder resultaternes på, at der arbejdes mere sort i de tilskudsberettigede brancher, dvs. den modsatte effekt end forventet, jf. tabel V.9. Den estimerede effekt er dog ikke statistisk signifikant forskellig fra nul. På dette overordnede plan, set over hele hjemmeserviceordningens levetid, kan der således ikke spores nogen effekt af tilskudsordningen på omfanget af sort arbejde.

Tabel V.9 Hjemmeserviceordningens effekt på antallet af sorte timer, hele perioden

Effekt	t-værdi
0,27	1,096

Anm.: Manglende oplysninger om antal sorte arbejdstimer for personer med sort arbejde er imputeret. Estimatoren anvender en kernel til at bestemme vægtningen. Andre vægtmatricer giver kvalitativt de samme resultater. Deltager- og kontrolgruppen omfatter hhv. 351 og 18.603 personer.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ordning mest omfattende ved start ...

Tidligt i hjemmeserviceordningens levetid var antallet af omfattede aktiviteter størst, tilskudsniveauet var højere og markedet omfattede potentielt hele befolkningen. Med begrænsning af ordningen fra 2004 til folke- og førtidspensionister fungerer ordningen nu i overvejende grad som støtteordning for pensionister og kan ikke forventes at have nogen synderlig effekt på sort arbejde, da pensionister ikke er typiske købere af sort arbejde, jf. Hvidtfeldt mfl. (2010). Hvis hjemmeserviceordningen har en effekt på forekomst og omfang af sort arbejde, må den derfor forventes at være størst i starten af ordningen. Derfor gennemføres en analyse for perioden 1996-2001. Også her fås det, at omfanget af sort arbejde var større blandt personer, som arbejder i tilskudsberettigede brancher, end for personer med arbejde i andre brancher, jf. tabel V.10. Effekten er dog ikke statistisk signifikant forskellig fra nul. Der kan således ikke måles nogen statistisk signifikant effekt af hjemmeserviceordningen på omfanget af sort arbejde, heller ikke efter at der er kontrolleret for en heterogen sammensætning af personer beskæftiget i forskellige brancher.

... men ingen effekt på sort arbejde

Tabel V.10 Hjemmeserviceordningens effekt på sort arbejde 1996-2001, timer^{a)}

	Effekt	t-værdi
	0,40	1,504

a) Afgrænsningen til 1996 i stedet for 1994 skyldes tilgængelighed af data.

Anm.: Jf. anmærkning til tabel V.9. Deltager- og kontrolgruppen omfatter hhv. 269 og 7.467 personer.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Uobserverede brancheforskelle kan filtreres ud

En mulig problemstilling ved sammenligningen af omfanget af sort arbejde i forskellige brancher – også efter der er kontrolleret for de enkelte personers sandsynlighed for at arbejde i brancherne – er, at der kan være andre, uobserverede forskelle mellem brancher, som samtidig er korreleret med omfanget af sort arbejde. Der kan f.eks. være forskellige muligheder for sort arbejde i forskellige brancher, ligesom efterspørgslen efter sort arbejde kan variere på

tværs af sorte ydelser. I den følgende analyse tages der højde for dette ved at se på udviklingen hen over en ændring af ordningen. Konkret sammenlignes udviklingen af sort arbejde i en branche, som er berørt af en ændring i ordningen, med udvikling i en branche, som ikke berøres af ændringen. I sammenligningen tages der differencer både på tværs af brancher og indenfor brancher over tid.²⁹

Afskaffelse af tilskud analyseres ...

Tilgangen med differencer både over tid og på tværs af brancher anvendes til at se på effekterne af den store ændring af hjemmeserviceordningen i år 2002, hvor tilskudsmulighederne for alle ydelser på nær rengøring faldt bort. I forhold til denne ændring defineres så alle de aktiviteter (på nær rengøring), der frem til 2002 kunne modtage tilskud, som deltagergruppe, jf. også tabel V.7 i afsnit V.6. Som kontrolgruppe anvendes andre aktiviteter, som hverken før eller efter ændringen af ordningen i 2002 kunne modtage hjemmeservicetilskud.

... men viser ingen ændret effekt på sort arbejde

Analysen viser en positiv effekt både før og efter ændringen af hjemmeserviceordningen i 2002, dvs. at omfanget af sort arbejde er højere i de tilskudsberettigede brancher end i andre brancher, jf. tabel V.11. Ingen af effekterne er dog statistisk signifikant forskellige fra nul. Hvis tilskuddene har en reducerende effekt på omfanget af sort arbejde i de berettigede brancher, vil vi forvente, at forskellen mellem deltager- og sammenligningsgruppen stiger, når tilskuddet afskaffes i deltagergruppens brancher og dermed leder til en stigning i omfanget af sort arbejde der. En sammenligning af brancheforskelle i omfanget af sort arbejde henholdsvis før og efter ændringen viser dog, at forskellen i omfanget af sort arbejde mellem deltager- og sammenligningsgruppen falder fra 0,36 til 0,24. Dette kontraintuitive resultat kan skyldes, at omfanget af sort arbejde (af andre årsager) i samme periode steg for de ej tilskudsberettigede brancher og må samtidig tolkes i lyset af, at spørgeskemadata om et følsomt emne som sort arbejde vil være behæftet med en vis usikkerhed. Det giver dog ikke anledning til at tilskrive hjemmeserviceordningen en effekt på omfanget af sort arbejde.

29) Tilgangen er analog til en difference-in-differences analyse.

Tabel V.11 Brancheforskelle i omfang af sort arbejde før og efter ændring af tilskud, timer

	Effekt	t-værdi
Før ændring	0,36	0,960
Efter ændring	0,24	1,594

Anm.: Jf. anmærkning til tabel V.9. Deltager- og kontrolgruppen omfatter hhv. 136 og 5.436 person før ændringen og hhv. 241 og 10.453 personer efter ændringen.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Opsummering

Positive efterspørgselseffekter, dog ikke kun fra sort arbejde

De præsenterede analyser af husholdningers køb af forskellige hjemmeserviceydelse viser, at hjemmeserviceordningen har øget husholdningers efterspørgsel efter disse former for tjenester på det hvide marked. Den målte efterspørgselsstigning dækker dog ikke over en målbar reduktion i omfanget af sort arbejde, som er blevet erstattet af hvidt arbejde, men snarere over mindre gør-det-selv arbejde og tidligere ej gennemførte opgaver.

Finansiering af ordning i konsekvensvurdering

De viste effekter af ordningen på efterspørgslen efter hjemmeserviceydelse kan dog ikke oversættes til, at ordningen var en succes. Det er ikke forbavsende, at omsætningen på markedet kan øges ved at give et stort subsidium, men for en egentlig effektvurdering med hensyn til det offentlige provenu må der også tages højde for finansieringsudgifter af ordningen, både til selve subsidiet og til administration af ordningen. Som diskuteret i forrige afsnit kræver selektive skattelettelse forholdsmæssigt mere administration end generelle skattelettelse.

Ingen effekt af hjemmeserviceordning på sort arbejde

Afsnittet har præsenteret en række tilgange til at måle en effekt fra hjemmeserviceordningen på omfanget af sort arbejde inden for de tilskudsberettigede brancher. Ingen af analyserne tyder dog på, at tilskuddene til hjemmeservice reducerer omfanget af sort arbejde.

V.8 Makroøkonomiske effekter af selektive skattelettelser

Internationale erfaringer med selektive skattelettelser

Der er i såvel Danmark som i andre lande erfaringer med selektive skattelettelser, f.eks. hjemmeserviceordningen, som blev diskuteret i foregående afsnit, eller den midlertidige renoveringspulje fra 2009. Nylige svenske erfaringer med selektive skattelettelser for håndværks- og hjemmeserviceydelse har medført, at muligheden for noget tilsvarende i Danmark har været diskuteret som et permanent instrument, der udover en gavnlige effekt på det sorte arbejde også potentielt kan give en samfundsøkonomisk gevinst.

Makroeffekter af sort arbejde og gør-det-selv ligner hinanden

Selektive skattelettelser eller subsidier kan give samfundsøkonomiske gevinster, hvis de leder til en tilstrækkelig stor forøgelse af det hvide arbejdsudbud som følge af et reduceret omfang af gør-det-selv arbejde og af sort arbejde, jf. afsnit V.6. Disse gevinster afhænger ikke af, om de subsidierede ydelser alternativt ville blive udført sort eller som gør-det-selv arbejde. I dette afsnit behandles sort arbejde og gør-det-selv arbejde derfor under et.

Effektivitetsgevinst

Indkomstskatten giver incitament til at udføre sort arbejde eller gør-det-selv arbejde i stedet for hvidt arbejde, også selv om det hvide arbejde er mere produktivt, jf. afsnit V.2. Også af denne grund kan det være hensigtsmæssigt, at håndværks- og hjemmeserviceydelser udføres af personer, der har den relevante uddannelse, og at forbrugeren af ydelserne ikke udfører dem selv, men i stedet arbejder med det, som vedkommende er kvalificeret til.

Næppe betydelig effekt på sorte hjemmeserviceydelser

Analyserne af hjemmeserviceordningen i afsnit V.7 viste, at ordningen næppe bidrog til en nævneværdig reduktion i omfanget af sort hjemmeservice, selvom omfanget af hvid hjemmeservice steg. Det kan derfor næppe forventes, at selektive skattelettelser vil være et effektivt instrument over for sort arbejde inden for hjemmeservice. Det kan dog ikke på forhånd udelukkes, at selektive skattelettelser kan give en samfundsøkonomisk gevinst via et forøget arbejdsudbud fra de personer, der får ydelsen udført.

Subsidiering af arbejdskraft i håndværks- og hjemmeserviceydelser	I dette afsnit vurderer vi makroeffekterne af at subsidiere arbejdskraft i håndværks- og hjemmeserviceydelser leveret til husholdningerne. Til analyserne anvendes en lille partiel ligevægtsmodel, LIME. Vi tager udgangspunkt i en subsidiering, der minder om de svenske ROT og RUT ordninger. Således vurderes makroeffekterne af at subsidiere arbejdskraft i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser med eksempelvis 50 pct. I en supplerende analyse varieres denne sats. Det antages, at det offentlige budget bringes i ligevægt ved at justere momssatsen.
Overblik over den anvendte model	Boks V.7 giver et summarisk overblik over LIME, der også er dokumenteret i et arbejdspapir, der kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds Sekretariat.
Nøgle effekten ikke medregnet	Beregningerne er baseret på en række forenkende antagelser, og resultaterne neden for bør ses i dette lys. LIME medregner således ikke, at et subsidium forøger mulighederne for “kreativ fortolkning af reglerne”, hvorved aktiviteter, der ikke tilsigtes at udløse et tilskud, alligevel bogføres som tilskudsberettigede. Ligeledes medregner LIME ikke de forøgede omkostninger ved at administrere subsidiet.
Afsnittets indhold	Efter modelbeskrivelsen gennemgås først beskæftigelses-effekterne og dernæst effekterne på det offentlige budget og på velfærden. Der gennemføres en følsomhedsanalyse af betydningen af centrale parameterantagelser. Sidst i afsnittet sammenlignes analysens resultater med resultater fra andre tilsvarende analyser og med de praktiske erfaringer, der er gjort med hjemmeserviceordningen og renoveringspuljen i Danmark samt ROT og RUT ordningen i Sverige.

Boks V.7 LIME

LIME, Lille model for efterspørgsel, er en partiel ligevægtsmodel for Danmark. Modellen er kalibreret på 2006-data og er udviklet med det formål at beskrive husholdningernes reaktioner på ændrede priser på håndværks- og hjemmeserviceydelser. Modellen er partiel forstået således, at der ikke nødvendigvis er ligevægt på samtlige markeder. Dette er acceptabelt, da håndværks- og hjemmeserviceydelserne er af så begrænset størrelse, at tilbageslaget fra, at resten af økonomien kommer i ligevægt efter en politikændring vedrørende en af disse ydelser, kun kan forventes at påvirke resultaterne i begrænset omfang.

Den repræsentative husholdning forbruger tre produkter. Håndværks- og hjemmeserviceydelser samt "øvrigt forbrug". Herudover udbyder husholdningen arbejdskraft. Udbuddet af arbejdskraft svarer til den til rådighed værende tid minus fritiden. Udbuddet af arbejdskraft er bestemt via efterspørgslen efter fritid. Der er antaget en høj substitutionselasticitet på 2 mellem fritid og efterspørgslen efter håndværks- og hjemmeserviceydelser og en lavere substitutionselasticitet over for øvrigt forbrug på 1,5. Arbejdsudbudselasticiteten er sat til 0,2.

Produktionen af de tre varer finder sted ved anvendelse af arbejdskraft og et aggregat bestående af øvrige inputs i form af kapital, halvfabrikata og energi. Det er antaget, at prisen (ekskl. skatter og afgifter) på samtlige produktionsinput er eksogent givet. Substitutionselasticiteten mellem arbejdskraft og øvrige inputs er 0,5.

Det offentlige forbrug er antaget konstant. Den offentlige sektor får indtægter i form af skatter og afgifter. Mange af disse er antaget konstante, men de i analyserne centrale skatter og afgifter, indkomstskatterne og vareskatterne knyttet til indenlandsk produktion og til forbruget (f.eks. moms), er eksplicit modelleret. På kort sigt kan der være et ufinansieret offentligt underskud, men på langt sigt vil der skulle skabes balance på det offentlige budget ved ændringer i det offentlige forbrug eller indtægter f.eks. via en justering af momssatsen.

Det hvide arbejdsmarked påvirkes ad to veje: Via arbejdskraftefterspørgslen i produktionen og via husholdningernes arbejdsudbud. Det er antaget, at en forøgelse i efterspørgslen efter arbejdskraft til f.eks. produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser tilfredsstilles af personer, der også tidligere var beskæftigede, hvorfor den samlede beskæftigelse i økonomien ikke ændres på langt sigt ad denne vej. Ændringerne i husholdningernes arbejdsudbud antages imidlertid at slå fuldt igennem i form af en vedvarende ændring i beskæftigelsen. Sort arbejde indgår implicit i modellen, da det ligesom gør-det-selv-arbejde opfattes som en del af fritiden. Begge aktiviteter finder sted uden at være beskattede og uden at være omsat på et hvidt marked.

Beskæftigelseeffekter

Omfanget af håndværks- og hjemmeserviceydelser

I 2006 udførte håndværksbranchen hvide reparations- og vedligeholdelsesopgaver i husholdningerne til en værdi på 12,6 mia. kr.³⁰ Arbejdskraftanvendelsen i forbindelse med denne produktion havde en værdi på 5,5 mia. kr. Anvendelsen af halvfabrikata og energi udgjorde også 5,5 mia. kr., mens anvendelsen af kapital udgjorde 1,5 mia. kr. Momsen og andre indirekte varetilknyttede skatter betød, at forbrugernes samlede udgift til disse reparations- og vedligeholdelsesopgaver var på 15,4 mia. kr. Tilsvarende blev der udført hvide rengøringsydelser i husholdningerne til en værdi af 0,8 mia. kr., primært baseret på anvendelse af arbejdskraft. Forbrugernes udgift inkl. moms og afgifter til hjemmeserviceydelser var på 1 mia. kr. Det øvrige privatforbrug udgjorde i 2006 i alt 770 mia. kr.

Faldende forbrugerpriser

Når arbejdskraftinputtet i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser subsidieres med 50 pct., vil prisen på disse ydelser falde, hvilket vil medføre, at husholdningerne vil efterspørge flere af disse ydelser. Forbrugerprisen ekskl. moms på håndværksydelser falder med 24 pct., mens forbrugerprisen på hjemmeserviceydelser falder med 50 pct.³¹

Tre effekter på arbejdsmarkedet

Der vil principielt opstå tre arbejdsmarkedseffekter: For det første vil en subsidiering af arbejdskraft lede til, at arbejdskraft udgør en større andel af produktionsfaktorerne anvendt i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser. Alt andet lige vil dette forøge efterspørgslen efter arbejdskraft i disse sektorer. For det andet vil den lavere pris på håndværks- og hjemmeserviceydelser lede til en stigning i efterspørgslen efter disse ydelser og dermed en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft til produktionen af disse. For det tredje vil personer, der tidligere udførte opgaverne som gør-det-selv eller som sort arbejde, nu i højere grad købe ydel-

30) Egne beregninger på baggrund af særkørsler fra Nationalregnskabet, Danmarks Statistik.

31) Den modgående momsstigning, der er nødvendig for at skabe balance i det offentlige budget, gør dog det procentuelle fald i forbrugerprisen inkl. moms en smule mindre end det procentuelle fald ekskl. moms. Den nødvendige momsstigning fremgår nedenfor i tabel V.14.

serne hvidt. En del af den tid, der tidligere blev brugt til gørdet-selv eller sort arbejde, vil med subsidiet blive brugt til hvidt arbejdsudbud. Den makroøkonomiske betydning af disse tre typer af arbejdsmarkedseffekter vil blive gennemgået nedenfor.

Stigende efterspørgsel

Det fremgår af tabel V.12, at efterspørgslen efter håndværksydelse stiger med knap 70 pct., mens efterspørgslen efter hjemmeserviceydelser stiger med godt 280 pct. Opgjort i absolutte størrelser stiger efterspørgslen efter håndværksydelser dog mest – 8,4 mia. kr. – i sammenligning med en stigning på 2,3 mia. kr. for hjemmeserviceydelser.

Tabel V.12 Effekt af 50 pct. subsidium til arbejdskraft i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser, 2006 priser

	Ændring i produktionsværdi		Ændring i arbejdskraft-efterspørgsel i brancherne	
	-- Mia. kr. --	---- Pct. ----	- 1000 pers. -	---- Pct. ----
Håndværksydelser	8,4	66	17,6	105
Hjemmeserviceydelser	2,3	282	6,9	282

Kilde: Egne beregninger med LIME.

Efterspørgselsstigning på 23.600 personer på kort sigt

Efterspørgslen efter arbejdskraft i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser stiger umiddelbart med i alt knap 25.000 personer. Dette er imidlertid langt fra det samme som en permanent beskæftigelsesstigning i økonomien, da arbejdskraften i høj grad flytter fra øvrig produktion til produktion af håndværks- og hjemmeserviceydelser. I næste afsnit gennemgås de fulde makroøkonomiske effekter af en subsidiering.

Næppe nogen efterspørgselsdrevet effekt på længere sigt

Det er afgørende for effekten af subsidiet, hvad de ekstra efterspurgte personer alternativt ville have foretaget sig. Hvis det antages, at disse personer uden subsidiet ville have været i anden beskæftigelse til en tilsvarende løn, vil der ikke via efterspørgslen være en langsigtet effekt på den samlede beskæftigelse. Hvis det derimod antages, at alle de nye ansatte i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser enten var uden for arbejdsstyrken eller kom

mer fra udlandet, vil efterspørgselsstigningen slå fuldt igennem på beskæftigelsen. Sædvanligvis vil man forvente en relativt begrænset effekt på den samlede beskæftigelse via efterspørgselsstigningen i de direkte berørte brancher. Analyserne i afsnit V.7 af hjemmeserviceordningen viste, at der ikke var nogen effekt på den sort udførte rengøring af hjemmeserviceordningen. Det vil sige, at de nye beskæftigede i rengøring udført hvidt næppe er overflyttet fra rengøring udført sort, men kommer fra reduceret gør-det-selv arbejde og andre brancher.

**Arbejdsudbud
stiger med 15.000**

Der er imidlertid også effekter via arbejdsudbuddet. Den faldende pris på håndværks- og hjemmeserviceydelser vil lede til en stigende realløn, som vil trække i retning af et højere arbejdsudbud. Omvendt vil de forøgede forbrugsmuligheder trække i retning af en større efterspørgsel efter fritid, dvs. et lavere arbejdsudbud. Husholdningernes arbejdsudbud stiger med ca. 15.000 personer. Denne udbuds-drevne effekt kan i modsætning til efterspørgselseffekten betragtes som en permanent beskæftigelsesstigning.

**Længere arbejdstid
og flere i
arbejdsstyrken**

Arbejdsmarkedseffekten i modellen er sammensat af såvel en deltagelseeffekt som en timeeffekt. Hvis det antages, at disse to er af samme størrelsesorden, vil effekten på beskæftigelsen være ca. 7-8.000 personer, og timeudbuddet fra de allerede beskæftigede vil stige i et tilsvarende omfang.

Effekter på offentligt budget og velfærd

**Betragteligt
offentligt
budgetunderskud**

Subsidiet leder umiddelbart til et offentligt budgetunderskud på 4,3 mia. kr., jf. tabel V.13. I analyserne antages budgetunderskuddet at blive finansieret ved en modgående momsstigning.

Tabel V.13 Offentlige budgeteffekter af et 50 pct. subsidium til arbejdskraft i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser, 2006 priser

	Budgeteffekt
	----- Mia. kr. ----
Subsidium til håndværks- og hjemmeserviceydelser	-7,3
Indkomstskatter	
Håndværks- og hjemmeserviceydelser	0,0
Øvrig produktion	0,0
Husholdningernes arbejdsudbud	2,4
Indirekte skatter	0,6
I alt	-4,3

Anm.: Tabellen viser effekter i det ufinansierede tilfælde, dvs. hvis momssatsen ikke justeres.

Kilde: Egne beregninger med LIME.

Øvrige skatteindtægter kan ikke opveje subsidiet

Det er i særlig grad subsidiet i sig selv, der skaber det offentlige underskud, da det medfører en umiddelbar udgift på 7,3 mia. kr., hvoraf de 5,7 mia. kr. stammer fra subsidiering af håndværksydelser, og de 1,6 mia. kr. stammer fra subsidiering af hjemmeserviceydelser. Det stigende arbejdsudbud giver dog en forøget indtægt i form af indkomstskatter på 2,4 mia. kr.³²

Muligvis også reducerede offentlige overførsler

Det er muligt, at en del af det nye arbejdsudbud kommer fra personer, der uden subsidiet ville være på overførselsindkomst. De potentielt sparede udgifter til overførselsindkomst er dog ikke medregnet i tabel V.13, da beregningen af effekten via overførselsindkomsterne hviler på en række forenkende antagelser. Dette kan dog have en vis betydning for resultatet. Antag at halvdelen af de nye job skyldes en forøget deltagelse på arbejdsmarkedet, og at de nye i beskæftigelse alternativt ville have været på efterløn eller andre former for permanent overførselsindkomst svarende til den maksimale dagpengesats, der i 2007 var på 177.580 kr. pr. år. Egne beregninger på MILASMEC viser, at perso-

32) Effekterne er opgjort i det ufinansierede tilfælde, hvor der ikke er en modgående momsjustering. Den nødvendige momsstigning vil reducere gevinsterne fra det forøgede arbejdsudbud i forhold til det opgjorte i tabel V.13.

ner på højeste dagpengesats i gennemsnit betaler 26,6 pct. i skat, og statens andel af udgiften til efterløn kan anslås til ca. 50 pct.³³ Under disse forudsætninger kan det beregnes, at de 8 - 9.000 nye beskæftigede giver anledning til sparede offentlige udgifter til overførselsindkomster på 620 mio. kr. Dette må dog betragtes som et meget klart overkantsskøn, da det næppe er samtlige nye beskæftigede, der kommer fra offentlig forsørgelse på maksimale dagpengesats. I det følgende regnes der ikke med, at det forøgede arbejdsudbud kommer fra personer, der alternativt ville have været på overførselsindkomst.

Finansiering af budgetunderskuddet

En finansiering af budgetunderskuddet på 4,3 mia. kr., der opstår som følge af et 50 pct. subsidium, kræver en momsstigning på 1,1 pct.point, jf. tabel V.14.

Gevinst ved lavere grader af subsidiering

Det fremgår af tabellen, at et subsidium på 50 pct. resulterer i et samlet velfærdstab for forbrugerne på ca. 100 mio. kr., dvs. ikke umiddelbart en attraktiv mulighed. Lavere grader af subsidiering leder imidlertid til mere gunstige effekter. De største velfærdseffekter, opnås ved et subsidium på ca. 35 pct., der vil lede til en velfærdsstigning på knap 1 mia. kr. pr. år. Med en subsidiering på dette niveau vil beskæftigelsen stige med knap 10.000 personer.

Forkert niveau for subsidier kan lede til tab

Skatteteorien tilsiger, at der kan være en velfærdsgevinst, hvis ydelser, der er nære substitutter med fritid, beskattes mere lempeligt end andre ydelser, jf. afsnit V.6. Det skyldes, at forvriddningen, der følger af beskatningen, herved reduceres, og at arbejdsudbuddet påvirkes i mindre omfang end ved en ensartet beskatning. Det gælder imidlertid om at finde det rigtige beskatningsniveau for de enkelte ydelser, da en for lav beskatning selv af ydelser, der er nære substitutter til fritid, kan lede til et velfærdstab frem for en gevinst. Velfærdseffekten, der også implicit indeholder den lavere produktivitet i sort arbejde og gør-det-selv arbejde, bliver størst mulig, når der subsidieres med ca. 35 pct. Hvis der subsidieres i større omfang, bliver gevinsten mindre, og hvis der subsidieres med 50 pct. som i Sverige, vil der være

33) MILASMEC er dokumenteret i et arbejdspapir, der kan downloades fra www.dors.dk.

oversubsidieret i så høj grad, at det vil lede til et velfærdstab, jf. ovenfor.

Tabel V.14 Effekter af subsidier finansieret af generelt højere moms

Subsidium	Forøgelse af momssats	Beskæftigelse	Velfærdseffekt ^{a)}
----- Pct. -----	---- Pct.point. ----	-- 1000 personer --	---- Mio. kr. ----
0,10	0,1	2,4	438
0,20	0,2	4,9	770
0,25	0,3	6,4	815
0,30	0,4	7,9	919
0,35	0,4	9,6	983
0,40	0,6	11,3	770
0,50	1,1	15,1	-101

a) Opgjort som ækvivalerende variation for den repræsentative husholdning.

Kilde: Egne beregninger med LIME.

Betydelig usikkerhed

Det er dog vigtigt at erindre, at resultaterne er baseret på modelantagelser, der er behæftet med betydelig usikkerhed. Senere i afsnittet udføres derfor følsomhedsanalyser af centrale modelantagelser.

Subsidiering af hele produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser?

Skal hele ydelsen subsidieres?

I analyserne præsenteret hidtil er arbejdskraftinputtet i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser blevet subsidieret. Der kan imidlertid være visse argumenter for at subsidiere hele produktionen af disse ydelser.

Forskellige typer af forvriddninger

Det primære argument for at subsidiere ydelserne er, at disse ydelser er nære substitutter til fritid og derfor ud fra et skatteteoretisk argument bør beskattes lempeligere. Ud fra dette argument bør det være hele ydelsen og ikke kun arbejdskraftinputtet i ydelsen, der bør subsidieres. Et andet argument er, at indkomstkatten har skabt en initial forvriddning af produktionsprocessen, således at der anvendes for lidt arbejdskraft. Denne forvriddning kan reduceres ved at

subsidiere anvendelsen af arbejdskraft frem for materialer. Størrelserne af disse to typer forvridninger afgør, hvorledes subsidiet bør fordeles på anvendelsen af arbejdskraft og på øvrige input i produktionsprocessen.

Muligvis størst gevinst, hvis hele produktionen subsidieres

En supplerende modelanalyse viser, at et 30 pct. subsidium (der er det optimale niveau) af hele produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser vil lede til en velfærdsgevinst på 1,37 mia. kr., hvilket er noget mere, end hvis kun arbejdskraften subsidieres.

Muligheder for omgåelse

En subsidiering, der også omfatter materialer, kan dog misbruges. For eksempel ved dannelse af selskaber, der leverer materialer til gør-det-selv projekter i kombination med et meget lille input af arbejdskraft fra det hvide arbejdsmarked. Derved kan opnås en betragtelig reduktion af materialeprisen, men da arbejdet hovedsagelig udføres på gør-det-selv basis, kan der ikke forventes en positiv arbejdsudbudseffekt. Dette vil lede til et samfundsøkonomisk tab.

Boligbeskatning

Fravær af boligbeskatning

Kapital anbragt i form af f.eks. aktier, obligationer og andre finansielle aktiver er beskattet, således at der betales skat af afkastet. Afkast af boligforbedringer er imidlertid ubeskattede, da ejendomsværdiskatten pga. skattestoppet fastholdes på et uændret niveau. Det skaber en forvridning på kapitalmarkedet, således at der er anbragt mere kapital i boliger i forhold til andre aktiver, i sammenligning med hvad der er samfundsøkonomisk optimalt.

Nyinvestering og vedligeholdelse nødvendig

Forbrugerne efterspørger, forenklet opstillet, en bolig, der vedligeholdes til en given standard. Tilvejebringelse af denne kræver en initial investering i en ny bolig og en løbende vedligeholdelse svarende til håndværksydelserne eller evt. til gør-det-selv eller sort arbejde.

Beskatning af nyinvesteringer og vedligeholdelse

Et alternativ til at beskatte afkast af kapital bundet i boliger er at beskatte de inputs, der anvendes til at producere denne ydelse, dvs. nyinvesteringer i boliger og den løbende vedligeholdelse. Med den rigtige sammensætning kan en sådan

beskatning komme relativt tæt på en beskatning af afkastet af bolig. For håndværksydelser kan der således med fastlåste boligskatter være et argument for, at de sammen med nyinvesteringer i boliger bør beskattes hårdere end andre varer og ydelser, når der ses bort fra den arbejdsudbudseffekt, der er argumentet for en subsidiering af hjemme-service- og håndværksydelser.

Argument for ikke at subsidiere håndværksydelser

Dette trækker således i modsat retning af subsidiet diskuteret i resten af dette afsnit. Et fravær af subsidiering af håndværksydelser kan således betragtes som en delvis korrektion af forvriddningen skabt af fraværet af beskatning af afkastet af boligkapital. Der vil dog forsat, i sammenligning med en direkte beskatning af afkastet, eksistere en forvriddning, da nyinvesteringer og i princippet også gør-det-selv aktiviteter burde beskattes højere. Dette vil betyde, at der vil blive foretaget for mange nyinvesteringer og udført for mange gør-det-selv aktiviteter i forhold til hvidt udførte reparationer.

Følsomhedsanalyser

Substitutionen mellem fritid og håndværks- og hjemmeserviceydelser afgørende

Substitutionen over for fritid er helt afgørende for, om en selektiv skattelettelse for håndværks- og hjemmeserviceydelser vil være hensigtsmæssig. Samtidig er der kun begrænset dansk erfaring med sådanne skattelettelser, hvorfor viden om denne elasticitet er begrænset. Tabel V.15 viser effekterne af alternative antagelser om substitutionselasticiteten imellem fritid og håndværks- og hjemmeserviceydelser.³⁴ Det er tydeligt af tabellen, at en højere substituitionselasticitet fører til mere gunstige effekter, mens en lavere elasticitet fører til mindre gunstige effekter.

34) Der er en entydig sammenhæng mellem denne elasticitet og egenpriselasticiteten for håndværks- og hjemmeserviceydelser, der også er angivet i tabellen.

Tabel V.15 Følsomhedsanalyser af et 50 pct. subsidium til arbejdskraft i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelser, 2006 priser

Substitutions-elasticitet ^{a)}	Egenpris-elasticitet ^{b)}	Mængde-ændring ^{c)}	Forøgelse af momssats	Arbejdskraft-udbud	Arbejdskraft-efterspørgsel ^{d)}
		- Mia. kr. -	- pct.point -	-----	1000 personer -----
0,5	-0,6	2,9	2,3	-28,2	9,2
1	-1,1	5,1	1,9	-15,3	13,4
1,5	-1,5	7,7	1,5	10,5	18,4
2 ^{e)}	-1,9	10,7	1,1	15,1	24,5
3	-2,7	18,4	0,1	53,3	40,9

a) Substitutionselasticitet imellem fritid, håndværks- og hjemmeserviceydelser i husholdningens efterspørgselssystem.

b) Egenpriselasticitet for håndværksydelser i husholdningens efterspørgselssystem. Egenpriselasticiteten for hjemmeserviceydelser er stort set identisk.

c) Håndværks- og hjemmeserviceydelser i husholdningerne.

d) Inden for håndværks- og hjemmeserviceydelser i husholdningerne.

e) Modellens grundantagelser som de er præsenteret ovenfor.

Anm.: Velfærdseffekterne kan ikke sammenlignes meningsfuldt mellem disse følsomhedsanalyser, da følsomhedsanalyserne vedrører ændringer i forbrugernes præferencer. Velfærdseffekterne er derfor ikke opgjort.

Kilde: Egne beregninger med LIME.

Lavere elasticiteter leder til tab

Hvis substitutionselasticiteten mellem fritid og håndværks- og hjemmeserviceydelser antages at være 0,5, eller 1 vil arbejdsudbuddet falde betragteligt, og der vil være et betragteligt underskud på det offentlige budget. Det skyldes, at forbrugeren vælger at købe flere håndværks- og hjemmeserviceydelser og derfor sparer noget tid, der uden subsidium blev brugt på sort arbejde eller gør-det-selv arbejde. Men i stedet for at bruge den sparede tid på arbejdsmarkedet, bruges den på ren fritid. Dette kan dog næppe anses for at være et særligt sandsynligt resultat.

Højere elasticiteter forøger de potentielle gevinster

Med en endnu højere elasticitet på 3 vil effekterne være endnu mere positive, f.eks. vil arbejdsudbuddet stige med 41.000 personer, og momssatsen vil stort set ikke skulle justeres, dvs. ordningen er tæt på at være selvfinansierende. Dette må dog betragtes som et urealistisk resultat. Hvis det som ovenfor antages, at deltagelseeffekten udgør ca. halv-

delen af den samlede beskæftigelseeffekt, vil 25-26.000 personer komme fra ledighed/uden for arbejdsstyrken ud på arbejdsmarkedet. Det forekommer med dagens registrerede ledighed på godt 110.000 ikke realistisk.

Elasticiteten er usikker og har stor betydning for resultaterne

Substitutionselasticiteten mellem fritid og håndværks- og hjemmeserviceydelse er således afgørende for, om ordningen kan forventes at give positive effekter. Samtidig er der ikke meget viden om størrelsen på elasticitet. Der er således ikke tilstrækkelig analytisk dokumentation for entydigt at kunne konkludere, om en subsidiering kan være hensigtsmæssig.

Ingen selvfinansiering

Det kan imidlertid konkluderes, at substitutionselasticiteten skal være ganske høj for at opnå en selvfinansieringsgrad omkring 100 pct. af et subsidium til arbejdskraftinputtet i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelse. Dette vil også kræve en beskæftigelseeffekt, der med det aktuelle niveau for ledighed, ikke forekommer realistisk. Det er således et forholdsvist robust resultat, at indførelse af et subsidium næppe vil være selvfinansierende.

Sammenligning med andres beregninger og erfaringer

I dette afsnit sammenlignes ovenstående analyser ved brug af LIME med en række andre indikationer af effekten af subsidiering af arbejdskraft i produktionen af håndværks- og hjemmeserviceydelse.

Nationalregnskabet opgørelse af sort arbejdet

Danmarks Statistik anslår, at der foretages byggereparationer på det sorte marked for ca. 2,5 mia. kr. Det må forventes, at disse med et subsidium på 50 pct. i vidt omfang vil blive foretaget på det hvide marked, da der stort set ikke er noget privatøkonomisk incitament til at opretholde en sort produktion. Det er noget mindre, end de 8,4 mia. kr. der findes med LIME, jf. tabel V.12. Det skal dog erindres, at beregningerne med LIME også indeholder effekten af, at en del af gør-det-selv arbejdet vil blive udført på det hvide marked. Tilsvarende anslår Danmarks Statistik, at der er ansat sort privat hushjælp for ca. 1,3 mia. kr. Dette må forventes stort set at forsvinde med et subsidium. Med LIME findes en effekt på 2,3 mia. kr., men også her må en

del af effekten tilskrives gør-det-selv arbejde, der vil blive købt i stedet for hjemmeproduceret.

Renoveringspuljen

Hvis budgettet for subsidiet til håndværksydelser begrænses til 1,5 mia. kr., ligesom budgettet for renoveringspuljen fra 2009, kan forventes en efterspørgselseffekt på ca. 4.700 personer i produktionen af håndværksydelser ifølge LIME. Dette er noget højere end de ca. 1.700 personer, som Erhvervs- og byggestyrelsen (2009) beregnede som den gennemsnitlige direkte effekt af puljen. Dette kan i et vist omfang betragtes som en indikation af kortsigtseffekten, når der er justeret for fremrykning og udskydelse af projekter. Det bør dog erindres, at renoveringspuljen subsidierede arbejdskraften med 40 pct., og energibesparende materialer med 20 pct., mens de præsenterede LIME-analyser vurderer et subsidium til arbejdskraften på 50 pct., dvs. at substitutionen i produktionen i retning af arbejdskraft må forventes at have været mindre under renoveringspuljen end i LIME-analyserne. Endelig må det forventes, at en permanent udgave af Renoveringspuljen på langt sigt vil lede til strukturelle ændringer, hvor arbejdsudbuddet forøges samtidig med, at efterspørgslen efter håndværksydelser stiger yderligere end, hvad der kan forventes af en midlertidig ordning. Denne effekt er medregnet i LIME.

Næppe beskæftigelseeffekt på langt sigt

Det må dog under alle omstændigheder forventes, at beskæftigelsen i økonomien generelt kun vil være svagt påvirket af den forøgede efterspørgsel, da denne i vidt omfang må forventes tilfredsstillet ved overflytning fra anden produktion, jf. ovenfor.

Tilskuddet til hjemmeserviceordningen i 2000 var 0,56 mia. kr. målt i 2006-priser, hvis beregningen fra Erhvervsministeriet (2001) fremskrives med forbrugerprisindekset. Det er ca. en tredjedel af udgiften, der er beregnet med LIME. I beregningerne med LIME stiger beskæftigelsen i produktionen af hjemmeserviceydelser med ca. 7.000 personer, mens Erhvervsministeriet vurderer effekten til at være 3.500 personer i Hjemmeservice. Det vil sige, at analyserne med LIME finder noget kraftigere direkte budgeteffekter og arbejdskraftefterspørgselseffekter end Erhvervsministeriets evaluering.

LIME næppe for pessimistisk	Samlet set tyder sammenligningen med resultaterne af hjemmeserviceordningen og renoveringspuljen på, at grundantagelserne i LIME næppe er for pessimistiske med hensyn til vurderingen af effekterne.
Svenske ordninger giver stigende investeringer i boligforbedringer	Som nævnt ovenfor er efterspørgslen efter ombygning af enfamiliehuse steget med 54 pct., mens stigningen i nybyggeriet af enfamiliehuse kun er steget med 5 pct., jf. Statistiska Centralbyrån (2010). Det er dog ikke oplagt, at forskellen mellem disse kan tages som udtryk for effekten af ROT-fradraget, da det er muligt, at ROT-fradraget har medført en substitution væk fra nyinvesteringer hen mod forbedringer af de eksisterende boliger. Nyinvesteringerne i flerfamiliehuse er steget med 29 pct. i samme periode, dvs. betydeligt mere end i nyinvesteringerne i enfamiliehuse.
Udskudte projekter, men næppe tilpasning til ligevægt	Ligesom med renoveringspuljen kan der være to modsatrettede effekter, der adskiller den kortsigtede effekt af ROT-ordningen fra den langsigtede. Projekter kan være udskudt i forventning om, at ordningen ville blive indført, men da ordningen er permanent, kan det dog næppe forventes, at projekter er blevet fremskudt i nævneværdigt omfang. Omvendt er det næppe sandsynligt, at økonomien generelt har tilpasset sig en ny ligevægt, hvilket peger i retning af, at effekterne kan blive større på længere sigt.
Lavere effekter end hvad der findes med LIME	Det er således uklart, hvorvidt den faktiske stigning i efterspørgslen efter ombygninger af enfamiliehuse kan anvendes som indikator for den permanente effekt af ROT-ordningen. Der er effekter, der trækker i hver sin retning. Et forsigtigt skøn kan dog være, at den langsigtede effekt næppe er over 54 pct. og næppe under 25 pct. Det vil sige et relativt bredt spænd, der dog forekommer lavt i sammenligning med de knap 70 pct., der findes med LIME, jf. tabel V.12.
Svenske modelanalyser lidt mere optimistiske end LIME	I 2005 foretog Konjunkturinstitutet, der er en svensk statslig institution, en modelberegning af de forventede effekter af at indføre et 50 pct. subsidium til såkaldt husholdningsnære tjenester, dvs. f.eks. rengøring, madlavning, barnepasning og havearbejde, se Öberg (2005). Under fordelagtige antagelser vil der komme knap 19.000 flere personer i beskæftigelse, og med mindre fordelagtige antagelser vil der blot

komme 3.000 personer i beskæftigelse. Hvis de svenske beskæftigelses effekter omregnes til danske forhold ved hjælp af befolkningstallet, er beskæftigelses effekten knap 2.000 og knap 12.000 personer i henholdsvis det mindre og det mere fordelagtige alternativ. Hvis det finansierede subsidium i tabel V.14 beregnes kun for hjemmeserviceydelser og med et subsidium på 50 pct., er den samlede arbejdsmarkedseffekt på 2.300 personer. Således befinder resultaterne med LIME sig tæt på Öbergs mindre fordelagtige forløb.

Tidligere danske modelanalyser

Et væsentligt bidrag til vurderingen af selektive skattelettelser blev givet af Sørensen (1997). Sørensen anvender modellen INFOSIM til at simulere effekten af lavere skat på hjemmeservice, dvs. f.eks. rengøringsydelser, men ikke håndværksydelser. Sørensen lægger mindre vægt på analyser af håndværksydelser, da de ikke i lige så høj grad er udført med lavt uddannet arbejdskraft, hvilket er centralt i Sørensens analyser.

Kraftig beskæftigelses effekt

Her analyseres bl.a. effekterne af et 48 pct. subsidium til produktionsprisen på hjemmeserviceydelser finansieret ved hjælp af en momsstigning. Da hovedparten af (i LIME hele) produktionsværdien i hjemmeservice består af aflønning af arbejdskraft, svarer Sørensens eksperiment til hjemmeservicedelen af LIME-analyserne ovenfor. Sørensen finder, at beskæftigelsen på det hvide arbejdsmarked generelt vil stige med 4,3 pct., hvilket med beskæftigelsen i 1994 svarer til over 100.000 personer. Ledigheden vil dog kun falde med ca. 9.000 personer, da en væsentlig drivkraft bag resultatet er det forøgede arbejdsudbud.

Kraftigere effekt end med LIME

Det er åbenlyst, at analyserne med INFOSIM giver betydeligt kraftigere effekter på arbejdsmarkedet end LIME-analyserne. Hvor LIME i sammenligning med de faktiske erfaringer fra hjemmeserviceordningen og renoveringspuljen så ud til at give lidt for kraftige arbejdsmarkedsreaktioner, ser LIME altså i sammenligning med INFOSIM ud til at give ganske konservative skøn.

Betydningen af arbejdsmarkedsstivheder

En vigtig forskel mellem INFOSIM og LIME er, at der i LIME antages et kompetitivt arbejdsmarked, mens der i INFOSIM antages arbejdsmarkedsstivheder for faglærte og ufaglærte. Eksistensen af arbejdsmarkedsstivheder kan betyde op til fem gange kraftigere arbejdsmarkedseffekter i sammenligning med et kompetitivt arbejdsmarked, jf. Frederiksen mfl. (1995). Forskelle i antagelser om arbejdsmarkedsstivheder kan formentlig sandsynligvis forklare en væsentlig del af forskellen i resultaterne i de to modeller. I 1990'erne, hvor der var en stor arbejdsløshed, spillede arbejdsmarkedsstivheder en væsentlig rolle ved at "fordele" en del af arbejdsløsheden på de beskæftigede. Derfor var det på det tidspunkt, hvor INFOSIM blev anvendt vigtigt at modellere arbejdsmarkedsstivheder. I dag er den naturlige ledighed væsentligt lavere, hvorfor arbejdsmarkedsstivheder spiller en mindre rolle.

Højere optimalt niveau for subsidium

Sørensen finder, at et subsidium på 48 pct. af lønnen er optimalt, hvis det finansieres via moms. Dette er noget højere, end analyserne med LIME tyder på. Her findes jf. tabel IV.15 et optimalt niveau på omkring 35 pct. Denne forskel i optimalt niveau hænger fint sammen med de generelt mere positive effekter i INFOSIM.

Selektive skattelettelser for persongrupper

Den primære effekt af skattelettelser er det forøgede arbejdsudbud. I tilfældet med håndværks- og hjemmeserviceydelser betyder en forventet nær substitution mellem disse ydelser og fritid, at der kan forventes en større arbejdsudbudseffekt end for et gennemsnitligt gode. Den lave arbejdsudbudselasticitet betyder, at de potentielle gevinster i form af reduceret sort arbejde ved en generel lettelse af indkomstskatten næppe vil kunne finansiere provenutabet, der følger af skattelettelsen.

Lavere beskatning af udvalgte grupper giver sandsynligvis samfundsøkonomisk tab

Hvis det er mulig at identificere persongrupper, som har en højere arbejdsudbudselasticitet, kan der principielt være beskæftigelsesargumenter for at beskatte disse mere lempeligt. Beregningerne ovenfor viser dog, at elasticiteten skal være endog meget høj. Der foreligger ikke analyser, der identificerer persongrupper med så høj en arbejdsudbud-

elasticitet. Eksempelvis er det næppe sandsynligt at pensionister eller unge skulle have en arbejdsudbudselasticitet, der er så høj, at en lavere beskatning af disse grupper ville kunne lede til en samfundsøkonomisk gevinst.

Politisk ønske om omfordeling kan dog retfærdiggøre lavere beskatning af udvalgte grupper

Hvis der ikke kan påvises en meget høj arbejdsudbudselasticitet for disse grupper, vil der altså ikke være et samfundsøkonomisk argument for en særbehandling. Der kan fra politisk hold være et ønske om ud fra et indkomstfordelingsargument at støtte disse grupper. Det vil i så fald være en politisk beslutning.

Opsummering

Resultatet er behæftet med betydelig usikkerhed

Modelanalyserne tyder på, at der kan være en gevinst ved at subsidiere anvendelsen af arbejdskraft inden for håndværks- og hjemmeserviceydelse. Det er imidlertid klart, at der er centrale parametre, der på den ene side er behæftet med betydelig usikkerhed, og på den anden side er meget afgørende for resultatet.

Subsidiering ikke selvfinansierende

Beregninger tyder på, at et subsidium ikke vil være selvfinansierende. Dette er et relativt robust resultat, da det også holder under selv meget optimistiske modelantagelser.

Efterspørgsel efter arbejdskraft stiger kun på kort sigt

Efterspørgslen efter arbejdskraft vil forøges på kort sigt, men må på længere sigt forventes at blive modsvaret af en nedgang i beskæftigelsen af nogenlunde samme størrelsesorden andre steder i økonomien. En udbudsstigning kan derimod forventes at have en permanent effekt.

Et subsidium på 35 pct. kan være hensigtsmæssigt

Beregningerne tyder på, at et optimalt subsidieringsniveau kan være på omkring 35 pct. af lønudgiften til håndværks- og hjemmeserviceydelse. Beregningerne tyder på, at der på langt sigt kan være en stigning i udbuddet af arbejdskraft og dermed i beskæftigelsen på knap 10.000 personer, og at det vil lede til en velfærdsstigning på knap 1 mia. kr. pr. år.

Teori tilsiger gevinst i det rene tilfælde

Dette resultat er i overensstemmelse med økonomisk teori, der tilsiger, at denne type af ydelser, der er nære substitutter til fritid, i princippet bør beskattes mere lempeligt end andre typer af ydelser.

**Omkostninger
forbundet med
implementeringen i
praksis**

De teoretiske principper skal imidlertid sammenholdes med problemer i virkeligheden. Der er ikke taget højde for de administrative omkostninger, der må forventes at være større, end når der ikke subsidieres. Mulighederne for snyd, f.eks. ved at der opgives forkerte oplysninger om det faktiske indhold af en ydelse, forøges. Der åbnes også mulighed for kreative fortolkninger, der måske ikke er ulovlige, men som på den anden side heller ikke var intentionen med ordningen.

V.9 Konklusion og politikanbefalinger

**Sort arbejde er
skadeligt for
samfundet**

Sort arbejde er skadeligt for samfundsøkonomien. Det mistede skatteprovenu fra sort arbejde kan opgøres til op mod 29 mia. kr. årligt. Dette potentiale kan dog ikke i praksis opnås, da en fuldstændig fjernelse af sort arbejde er urealistisk. Hertil kommer at beløbet omfatter både sort arbejde betalt med kontanter, naturalier og gentjenester. Hvis f.eks. gensidige vennetjenester ikke var skattepligtige, eller hvis de ikke betragtes som decideret sort arbejde, er det opgjorte tabte skatteprovenu noget lavere. Ved sort arbejde anvendes arbejdskraften desuden uhensigtsmæssigt, da produktiviteten i sort arbejde kan være lavere end i hvidt. En del af det mistede skatteprovenu udgør en privatøkonomisk gevinst for købere og sælgere af sort arbejde, men en anden del er tabt pga. mindre effektiv ressourceanvendelse. Hvis det forenkende antages, at den privatøkonomiske gevinst svarer til halvdelen af det mistede skatteprovenu, kan det samfundsøkonomiske velfærdstab anslås til op mod 14 mia. kr. pr. år. Dette tal er dog behæftet med betydelig usikkerhed. Desuden bruger Skat ressourcer på at finde indkomsterne, og sort arbejde omfordeler indkomst til dem, der snyder, fra dem, der ikke snyder.

**Dyr håndhævelse
forøger fokus på
andre instrumenter**

Ligesom for indsatsen over for skattesnyd gælder det generelt, at indsatsen over for sort arbejde skal afbalanceres i forhold til gevinsterne i form af et forøget skatteprovenu. Da det er særdeles omkostningsfuldt at opdage sort arbejde og inddrage de lovpligtige skattebetalinger, kan en vis forekomst af sort arbejde ikke undgås. De høje håndhævelsesomkostninger betyder, at det yderligere er relevant at

vurdere, om sort arbejde kan nedbringes på andre måder, f.eks. gennem generelle skattelempelser, selektive subsidier, skattefritagelse for vennetjenester eller forbud mod køb af sort arbejde. Kapitlet vurderer effektiviteten af disse instrumenter.

Omfordelende effekter af sort arbejde

En nation af købere af sort arbejde

Anonyme interviewundersøgelser peger på, at ca. 20 pct. af befolkningen har arbejdet sort inden for det seneste år. Den typiske person med sort arbejde er en mand med en kort eller en faglig uddannelse, som er beskæftiget inden for byggebranchen, og som bor i et tyndt befolket område. Tilsvarende peger interviewundersøgelser på, at ca. halvdelen af danskerne har efterspurgt sort arbejde det seneste år, mens yderligere ca. 30 pct. angiver at have været villige til det. Således har køb af sort arbejde karakter af at være en folkesport.

Højindkomster vinder mest i kroner og øre ved sort arbejde, ...

Når der arbejdes sort, opnår såvel køber som sælger en privatøkonomisk gevinst på bekostning af andre skatteydere. Både for køberen og sælgeren af sort arbejde gælder, at personer med en høj hvid løn typisk har større absolutte gevinster af sort arbejde end personer med lav hvid løn. Når der tages højde for sælgernes og købernes fordeling af gevinsten, har de 10 pct. personer med de laveste hvide indkomster en gennemsnitlig gevinst på 5.000 kr. årligt, mens de 10 pct. personer med de højeste indkomster har en gennemsnitlig årlig gevinst på 16.000 kr. Både personer, der snyder og personer, der ikke snyder, indgår i beregningen af disse gennemsnit.

... hvilket er forventeligt, ...

På udbudssiden er det afgørende for gevinsten af sort arbejde, at personer med høj indkomst betaler en højere marginalsat og derfor for en given sort indtægt snyder for et større beløb. Desuden er der en positiv sammenhæng mellem hvid indkomst og sort timeløn, hvilket giver større sorte indkomster for personer med høj hvid indkomst. Derimod kan der ikke identificeres en signifikant sammenhæng mellem hvid indkomst og udbud af sorte timer. På efterspørgselssiden skal den positive sammenhæng mellem sort arbejde og hvid indkomst sandsynligvis findes i et

generelt højere forbrug og dermed også en større efterspørgsel efter hvide såvel som sorte ydelser.

... men i forhold til den hvide indkomst vinder lavindkomster mest

Der er imidlertid en tilsvarende forskel på fordelingen af den hvide indkomst. Det betyder, at gevinsten fra sort arbejde for alle indkomster bortset fra de ca. 30 pct. laveste udgør ca. 3 til 4 pct. af den hvide indkomst. For de 30 pct. laveste indkomster udgør gevinsten 5 til 10 pct. af den hvide indkomst. Der er således tegn på, at eksistensen af sort arbejde skaber en mere ligelig indkomstfordeling, end skattesystemets regler lægger op til. Det vil sige, der er mere omfordeling i Danmark, end man skulle tro ud fra sædvanlige målinger, der ikke inddrager sort arbejde. Det giver alt andet lige et samfundsmæssigt incitament til at bruge relativt færre ressourcer på at bekæmpe sort arbejde. Modsat trækker dog, at gevinsten fra sort arbejde indebærer en utilsigtet horisontal omfordeling fra personer, der ikke snyder, til personer, der snyder.

Skattelettelser ikke effektive mod sort arbejde

Generelle indkomstskattelettelser næppe effektive mod sort arbejde

En af årsagerne til eksistensen af sort arbejde er, at indkomstkatterne giver et direkte incitament til at forsøge at skjule indtægter for skattemyndighederne. En nærliggende tanke kan være at lempe indkomstkatterne for derved ad frivillighedens vej at få flyttet aktiviteter fra den sorte økonomi til den hvide. Generelt lempede indkomstkatter vil imidlertid lede til et betragteligt tab af skatteprovenu fra alle de aktiviteter, der i forvejen er hvide. Det kan muligvis have en vis positiv effekt i form af reduceret sort arbejde, men denne positive effekt er helt utilstrækkelig til i sig selv at opveje provenutabet fra den generelle lempelse af indkomstkatterne. Det kan således ikke anbefales at lempe indkomstkatterne generelt med henblik på at reducere omfanget af sort arbejde.

Optimal beskatning kan tilsige selektive skattelettelser

En optimal beskatning af varer og ydelser er i princippet differentieret således, at varer, der er nære substitutter over for fritid, beskattes mere lempeligt. Det skyldes, at arbejdsudbuddet herved forvrides mindst muligt, hvilket giver en samfundsmæssig gevinst. Det gælder f.eks. håndværks- eller hjemmeserviceydelser.

Hjemmeserviceordningen har ikke reduceret omfanget af sort arbejde

Hjemmeserviceordningen blev indført i midten af 1990'erne, og består af et målrettet offentligt subsidium til serviceydelser i husholdningerne, f.eks. rengøring (naturligvis betinget af, at aktiviteten er hvid). En evaluering af ordningen viser, at den har forøget den hvide omsætning inden for hjemmeserviceerhvervene. Der kan imidlertid ikke identificeres et lavere omfang af sort arbejde i de tilskudsberettigede brancher, dvs. den forøgede hvide omsætning har tidligere enten været udført af husholdningerne selv, eller er ikke blevet udført.

Næppe arbejdsudbudseffekt med nuværende udformning

Den forøgede efterspørgsel efter arbejdskraft i en hvid frembringelse af ydelserne kan ikke forventes at ville forøge beskæftigelsen permanent, fordi den langsigtede beskæftigelse bestemmes af arbejdsudbuddet (og den strukturelle ledighed). Der kan dog i princippet være en gavnlig effekt på arbejdsudbuddet fra de husholdninger, der efterspørger ydelserne, hvis ordningen (således som det tidligere var tilfældet) også omfatter husholdninger i den erhvervsaktive alder, da disse husholdninger med et subsidium kan forventes at ville udbyde mere arbejdskraft. Det er ikke vurderet, om hjemmeserviceordningen tidligere har ført til et større hvidt arbejdsudbud fra husholdninger, der har benyttet ordningen og derved potentielt givet en samfundsøkonomisk gevinst. I dag omfatter hjemmeserviceordningen kun pensionister, og der kan derfor ikke forventes en positiv arbejdsudbudseffekt. Ordningen må i høj grad betragtes som en social foranstaltning og ikke et arbejdsmarkedstiltag.

Ikke tilstrækkelig viden til at anbefale subsidier

Modelanalyser tyder på, at et subsidium på 35 pct. af arbejdslønnen til håndværks- og hjemmeserviceydelser finansieret af en forøgelse af momsen vil kunne forøge arbejdsudbuddet med ca. 10.000 personer og give en årlig samfundsøkonomisk gevinst på knap 1 mia. kr. Analyserne er imidlertid baseret på antagelser om parametre, der er både centrale for resultatet og behæftet med betydelig usikkerhed. Det ligger dog ret fast, at subsidiet ikke vil være selvfinansierende. Forøgede administrative omkostninger og forøgede muligheder for snyd trækker i negativ retning. Det betyder, at der ikke er sikre tegn på en samfundsøkonomisk gevinst på bundlinjen. Med den nuværende viden kan det

derfor ikke anbefales, at håndværks- og hjemmeservice-ydelser subsidieres. Hertil kommer, at fastlåsningen af ejendomsværdiskatten resulterer i, at der for meget kapital bundet i boliger. En subsidiering af håndværksydelser vil forøge boligkapitalen yderligere og vil derved forøge de uheldige forvridende effekter af fastlåsningen af ejendomsværdiskatten. Også af denne årsag frarådes en subsidiering af håndværksydelser.

Skattefritagelse for vennetjenester?

**Reelle
vennetjenester kan
evt. være skattefri**

Vennetjenester er i dag i princippet skattepligtige. Det betyder, at hvis to naboer hjælpes ad med at bygge hinandens carporte, skal de i princippet betale indkomstskat af værdien af den andens arbejde på deres carport. Derimod skal de ikke betale skat af værdien af deres egen arbejdsindsats, hvis de bygger hver deres. Dette kan stride mod manges opfattelse af ret og rimeligt, og en effektiv håndhævelse kan være umulig. En lovgivning, der er i overensstemmelse med befolkningens opfattelse, kan forbedre skattemoralen og dermed styrke den frivillige indberetning. Herudover kan en "skæv" lovgivning skabe omkostninger i form af dårlig samvittighed mv., og hvis dette ikke mindsker sort arbejde, leder den nuværende lovgivning til et velfærdstab.

**Men
begrænsninger vil
være nødvendige**

På den baggrund kan det overvejes, om vennetjenester under en vis grænse bør være skattefri. Tilsvarende er i dag tilfældet i f.eks. Sverige og Tyskland. For at der skal være tale om reelle vennetjenester, bør det dog afgrænses til at gælde for betalinger i form af gentjenester, men ikke i form af naturalier eller pekuniær betaling. Yderligere bør der være grænser for den enkeltes omsætning af vennetjenester eller evt. for værdien af vennetjenester mellem to personer for at undgå situationer, hvor f.eks. to håndværkere "bytter ydelser" i større omfang.

**Gevinst på
bundlinjen dog
ikke oplagt**

Der er imidlertid en risiko for, at en skattefritagelse for vennetjenester modsat hensigten leder til en glidning af skattemoralen, hvor ydelser, der tidligere blev betalt skat af, nu lovligt eller ulovligt ikke beskattes. Det af denne årsag ikke oplagt, at en skattefritagelse af vennetjenester er hensigtsmæssig.

Forbyd køb af sort arbejde

Grænser for straf som instrument mod sort arbejde

I princippet kan høje straffe for sort arbejde virke afskrækkende, men ud fra proportionalitetsprincippet, der er grundfæstet i den danske straffelov, skal der være et rimeligt forhold mellem forbrydelsens og straffens størrelse. Herudover er der ikke i litteraturen et klart billede af, at højere straffe rent faktisk er et effektivt instrument mod sort arbejde. En kraftig forøgelse af straffen for sort arbejde er derfor næppe hensigtsmæssig.

Anbefaling: Køb af sort arbejde bør være strafbart

Analysen i rapporten tyder på, at købere af sort arbejde får en stor del af den privatøkonomiske gevinst ved skatteunddragelsen. Imidlertid er det ikke strafbart at købe sort arbejde. Der er således ikke proportion mellem købernes gevinst og deres potentielle straf. Det anbefales at gøre køb af sort arbejde gøres strafbart, dvs. at den nuværende straf for salg af sort arbejde suppleres med en yderligere straf, der lægges på køberen af sort arbejde.

Svært for køberen at vide, om sælgeren snyder i skat

Hvis man køber en ydelse, kan det være svært at sikre sig, at sælgeren betaler de lovpligtige skatter. Hvis man blot indfører et forbud mod køb af sort arbejde og straf herfor, risikerer man derfor at straffe personer, der ikke reelt har haft mulighed for at vide, at de har begået en ulovlighed. Det gælder uanset, om man køber en ydelse af en virksomhed eller af en privatperson.

I Italien skal købere kunne fremvise kvitteringer, ...

I Italien er køb af sort arbejde forbudt, men det er tilstrækkeligt at fremvise en kvittering for det udførte arbejde, for at køberen udtræder af sit strafansvar. Det gælder også for privatpersoners køb af ydelser af privatpersoner. Dette system skaber dog en administrativ omkostning for køberen, der skal holde styr på kvitteringerne, hvorfor der kan være behov for at overveje alternative løsninger.

... men krav om elektronisk betaling er en bedre løsning

En anden løsning er for nylig taget i brug i Norge. Her kræves det, at betalinger for ydelser over 10.000 NOK skal foregå elektronisk, uanset om det er en betaling for en ydelse købt hos en virksomhed eller hos en privatperson. Derved skabes dokumentation og muligt bevis for, at betalingen har fundet sted, og det medfører, at købers straf-

ansvar bortfalder. Det elektroniske spor vil dog i Danmark kun kunne anvendes i de tilfælde, hvor Skat via en begrundet mistanke opnår adgang til bevægelserne på en persons eller en virksomheds konto. Da det må forventes, at hovedparten af større betalinger for hvide ydelser i forvejen finder sted elektronisk, kan de ekstra omkostninger af ordningen imidlertid forventes at være meget begrænsede. En løsning som den norske vil således repræsentere et skridt i den rigtige retning og kan som sådan anbefales for Danmark. Systemet vil yderligere kunne effektiviseres ved, at Skat får fri adgang til at kontrollere bevægelser på borgernes konti.

Lav beløbsgrænse fordelagtig

Da kun omkring halvdelen af købene af sort arbejde finder sted til en værdi over 10.000 kr., må det anbefales at anvende en væsentligt lavere grænse, f.eks. 3.000 kr. for at sikre en bedre dækning af ordningen.

Effekten af et forbud

Et forbud mod køb af sort arbejde vil virke ad tre veje. For det første vil den samlede forøgelse af straffen for ulovligheden i sig selv muligvis kunne have en vis afskrækkende effekt. For det andet vil en køber, der betaler kontant, ikke kunne hævde at have været i god tro. For det tredje kan selve ulovliggørelsen tænkes at have en stigmatiseringseffekt for købere, der måske nok gerne vil opnå en gevinst af andres ulovligheder, men som ikke ønsker selv at bryde loven.

Også en god ide selv om effekten muligvis er begrænset

Samlet set er det dog ikke sikkert, at et forbud mod køb af sort arbejde vil have en betydelig effekt på omfanget af sort arbejde. Opdagelsessandsynligheden ved kontant betaling vil fortsat være meget lille, og det er ikke oplagt, at en større straf har afgørende betydning for resultatet. Den potentielt begrænsede gevinst skal holdes op mod de ekstraomkostninger, der vil være forbundet med, at betalinger over en vis beløbsgrænse skal foretages elektronisk. Da større betalinger i altovervejende grad allerede betales elektronisk i dag, må man forvente, at ekstraomkostningerne for skatteyderne er yderst begrænsede. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at indføre et krav om elektronisk betaling ved større beløb, også selvom effekten på sort arbejde skulle vise sig ikke at være særlig stor.

Litteratur

Andvig, J.C. og K.O. Moene (1990): How corruption may corrupt. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13 (1), s. 63-76.

Chetty, R. (2009): Is the Taxable Income Elasticity Sufficient to Calculate Deadweight Loss? The Implications of Evasion and Avoidance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1 (2), s. 31-52.

Christiansen, V. (1984): Which commodity taxes should supplement the income tax? *Journal of Public Economics*, 24 (2), s. 195-220.

De Økonomiske Råd (2008): *Dansk Økonomi, efterår 2008*. København.

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009): Renoveringspuljens direkte beskæftigelseseffekt.

Erhvervsministeriet (2001): Samfundsøkonomiske konsekvenser af hjemmeserviceordningen.

Feld, L.P. og F. Schneider (2010): Survey om the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD countries, *German Economic Review*, 11(2), s. 109-149.

Feldstein, M. (1995): The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act. *The Journal of Political Economy*, 103 (3), s. 551-572.

Företagana (2010): ROT og RUT ger jobb. www.foretagarna.se.

Frederiksen, A., E.K. Graversen og N. Smith (2005): Tax Evasion and work in the underground sector. *Labour Economics*, 12, s. 613-628.

Frederiksen, N., P. Hansen, H. Jacobsen og P. Sørensen (1995): Subsidising Consumer Services: Effects on Employment, Welfare and the Informal Economy. *Fiscal Studies*, 16 (2), s. 71-93.

Hvidtfeldt, C., B. Jensen, and C. Larsen (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*, Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Kleven, H.J. (2004): Optimum taxation and the allocation of time. *Journal of Public Economics*, 88 (3-4), s. 545-557.

Konnerup, M., M. Gørtz, A. Hoffmann, A.M. Elmer, C.E. Christensen og M.D. Kristensen (2001): Samfundsøkonomiske konsekvenser af hjemmeserviceordningen - Baggrundsrapport. Erhvervsministeriet.

Mogensen, G.V., H.K. Kvist, E. Körmendi og S. Pedersen (1995): *The shadow economy in Denmark 1994: Measurement and results*. Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Öberg, A. (2005): Samhällsekonomiska effekter af skattelättnader för hushållsnära tjänster Specialstudie nr. 7, juni 2005. Konjunkturinstitutet. Stockholm.

OECD (2009): *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs*. Paris.

Palda, F. (1998): Evasive Ability and the Efficiency Cost of the Underground Economy. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, 31 (5), s. 1118-1138.

Pedersen, S. og N. Smith (1998): Sort arbejde og sort løn i Danmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 136, s. 289-314.

Sandmo, A. (1990): Tax Distortions and Household Production. *Oxford Economic Papers*, 42 (1), s. 78-90.

Schneider, F. (2007): Reducing the shadow economy in Germany: A blessing or a curse?

Skatteverket (2009): Skattereduktion för husarbete - som utförs och betalas från och med den 1 juli 2009. SKV 322 utgåva 7.

Slemrod, J. og S. Yitzhaki (1996): The Costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds. *Staff Papers - International Monetary Fund*, 43 (1), s. 172-198.

Sørensen, P.B. (1996): Subsidiering af husholdningstjenester: Teoretiske argumenter og praktiske erfaringer fra Danmark. *Økonomisk Debatt*, 24 (5), s. 383-394.

Sørensen, P.B. (1997): Public finance solutions to the European unemployment problem? *Economic Policy*, 12 (25), s. 221-264.

Sørensen, P.B. (2010): The theory of optimal taxation: New developments and policy relevance. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 148 (2), s. 212-244.

Statens Offentliga Utredningar (2008): Skattelättnader för hushållstjänster. SOU 2008:57.

Statistiska Centralbyrån (2010): *BNP kvartal 2010:3*. Stockholm.

Williams, C.C., E. Horlings og P. Renooy (2008): Tackling undeclared work in the European Union European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Williams, C.C. og P. Renooy (2008): Measures to Tackle undeclared work in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

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
Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
3F
Akademikernes Centralorganisation
Dansk Industri
Håndværksrådet
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Finansrådet
FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig Birgitte Sloth
Særlig sagkyndig Torben M. Andersen
Særlig sagkyndig Nina Smith

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Økonomi- og Erhvervsministeriet kvitterer for en omfattende og grundig rapport om de kort- og langsigtede udfordringer for danske økonomi. Formandskabet har i de senere års rapporter peget på behovet for reformer, som både kan styrke de offentlige finanser og arbejdsudbuddet. Efterlønsordningen er i den forbindelse flere gange blevet foreslået ændret. Formandskabet har også af flere omgang peget på behovet for en bedre styring af de offentlige udgifter. Det seneste år har været præget af en længere række politiske aftaler og reformer, som må siges at være i tråd med formandskabets anbefalinger.

Formandskabet vurderer, at Danmark gradvist er ved at bevæge sig ud af krisen. Væksten skønnes at blive moderat i de kommende år, men tilstrækkeligt til at beskæftigelsen vil stige. I lyset af det aktuelt relativt lave ledighedsniveau og behovet for finanspolitisk konsolidering vurderer formandskabet, at den planlagte finanspolitik er passende afstemt med konjunkturerne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet deler denne vurdering. De foreløbige nationalregnskabstal for 1. kvartal 2011 var dog overraskende svage, og understreger om noget, at der fortsat er usikkerhed knyttet til normaliseringen af konjunkturerne. Andre nøgletal for dansk økonomi – fx udviklingen i ledighed, erhvervs- og forbrugertillid, udenrigshandel, konkurser og tvangsauktioner – peger til gengæld på, at dansk økonomi er på vej frem.

Konjunktursituationen overvåges derfor nøje. Det gælder ikke mindst udviklingen på boligmarkedet, som kan have stor indflydelse på den samlede private efterspørgsel. Der peges i rapporten på, at den store udbredelse af rentetilpasningslån og afdragsfrihed øger fleksibiliteten for boligejerne. De nye låneformer gør økonomien mere rentefølsom, men ikke mere end i andre lande, hvor lån med variabel rente er udbredt. Økonomi- og Erhvervsministeriet deler vurderingen af, at den øgede rentefølsomhed først og fremmest er knyttet til udbredelsen af rentetilpasningslån, og ikke udbredelsen af de afdragsfrie lån.

Med hensyn til anbefalingen om at sprede refinansieringsauktioner jævnt henover året vil dette kunne mindske refinansieringsrisiko og dermed til større sikkerhed for en hensigtsmæssig prisdannelse og lav rente. Nogle institutter har allerede igangsat en spredning af refinansieringstidspunkterne, men det er helt afgørende, at alle institutter kommer med.

Det nye EU direktiv (CRD IV), der skal gennemføre de nye Baselregler i Europa, er på vej. Det er en god anledning til at analysere konsekvenserne af reglerne om supplerende sikkerhedsstillelse og tilgrænsende spørgsmål. I den forbindelse vil det

være naturligt at se på sammenhængen med lånegrænserne for realkredit låneprodukter. Der er derfor under Økonomi- og Erhvervsministeriet nedsat en arbejdsgruppe om supplerende sikkerhedsstillelse.

Forårsrapporten indeholder særlige analyser af skattesnyd og sort arbejde. Rapporten konkluderer, at skattesnyd i Danmark har et betydeligt omfang, men at skattesystemets indretning og administration er hensigtsmæssigt indrettet. I den forbindelse noteres, at især tredjepartsindberetninger viser sig effektfulde i forhold til bekæmpelse af skattesnyd. Netop brugen af tredjepartsindberetninger er i de senere år blevet opprioriteret.

Rapporten angiver, at omfanget af sort arbejde kan være noget større i Danmark end i andre nordeuropæiske lande. Det kunne være interessant med en nærmere analyse af, hvilke faktorer der er årsag til denne forskel.

Formandskabet peger på, at der ikke er tilstrækkelig viden til at anbefale subsidiering af håndværks- og hjemmeserviceydelse som led i bekæmpelsen af sort arbejde. Økonomi- og Erhvervsministeriets rapport om hjemmeserviceordningen fra 2001 viste en begrænset effekt på sort arbejde. Den nye BoligJobordning, der giver et skattefradrag for en række serviceydelser i hjemmet og for boligreparationer, er en forsøgsordning, der løber frem til 2013. Ordningen vil bidrage med ny viden om effekter på sort arbejde, beskæftigelse mv.

Formandskabet foreslår et forbud mod køb af sort arbejde kombineret med et krav om elektronisk betaling. Det rejser nogle principielle problemstillinger, ligesom det vil være relevant at se på de indhøstede norske erfaringer. I Norge er det fra 2011 blevet ulovligt at købe sort arbejde, hvis købet er større end 10.000 kr., og køberen kan træde ud af sit strafansvar, hvis betalingen sker elektronisk. Krav om elektronisk betaling vil dog ikke forhindre, at reglerne fortsat kan omgås ved at benytte kontant betaling.

Finansministeriet

Overordnet set er der ikke større forskelle mellem DØR's konjunkturskøn og Finansministeriets seneste skøn i Økonomisk Redegørelse fra maj 2011. Der ventes et moderat opsving de nærmeste år, hvor væksten er højere end det skønnede vækstpotentiale, og hvor beskæftigelsen stiger i et afdæmpet tempo. Grundlaget for denne vurdering er ikke afgørende ændret af de foreløbige Nationalregnskabstal, som blev offentliggjort samtidig med, at forårsrapporten blev drøftet i rådet.

DØR's skøn for underskuddet på de offentlige finanser i 2011 og 2012 er ca. 1 pct. af BNP lavere end Finansministeriets skøn. For 2011 afspejler det, at DØR regner med større indtægter fra pensionsafkastskatten og Nordsø-aktiviteterne, som begge fortsat er usikre og afhænger af udviklingen på de finansielle markeder, samt at der i Finansministeriets skøn også indgår realiserede tab på bankpakker. For 2012 er forskellen navnlig en konsekvens af de forudsatte udbetalinger af efterlønsbidrag i forbindelse med den aftalte tilbagetrækningsreform, som ikke er medregnet i Formandskabets prognose.

Skønnene for den strukturelle saldo er derimod forholdsvis ens. Formandskabet konkluderer, at den strukturelle saldo styrkes med 1½ pct. af BNP i årene 2011-2013, hvilket er i overensstemmelse med henstillingen fra EU. Styrkelsen af saldoen afspejler især initiativerne i Genopretningsaftalen.

Formandskabet vurderer, at den planlagte finanspolitik er passende afstemt med konjunktursituationen, blandt andet i lyset af det relativt lave ledighedsniveau. Desuden fremgår det af forårsrapporten, at finanspolitikken i 2009-2011 samlet har øget niveauet for BNP med 2½ pct. og beskæftigelsen med 60.000 personer i 2011, samt at de flerårige effekter heraf fortsat vil stimulere aktivitetsniveauet, selv om finanspolitikken strammes yderligere i 2012 og 2013. Det er på linje med Finansministeriets skøn og vurderinger. Der er dog forskelle i vurderingen af den etårige finanseffekt for 2011, som skal analyseres nærmere.

Der er ret stor enighed om størrelsen af de langsigtede finanspolitiske udfordringer, idet DØR's mellemfristede fremskrivning ligger på linje grundforløbet i Finansministeriets fremskrivninger i *Reformpakken 2020*. Med de konkrete forudsætninger bag fremskrivningen – og under antagelse af, at der ikke gennemføres yderlige reformer mv. udover initiativerne i Genopretningsaftalen – ventes den offentlige saldo at udvise et underskud på ca. 1,1 pct. af BNP i 2020 (hvor Finansministeriet skønner et underskud på ca. 1,2 pct. af BNP), og at finanspolitikken vil være uholdbar med ca. 0,5 pct. af BNP (hvor Finansministeriet skønner ca. 0,4 pct. af BNP).

Formandskabet anbefaler, at ”gå så langt som muligt ad reformvejen, der øger arbejdsudbuddet ” og peger (som tidligere) på reform af efterlønnen som et bidrag til en løsning. Beregningerne i rapporten bekræfter, at aftalen om senere tilbagetrækning fra maj 2011 – i sammenhæng med en forudsat forbedring af den primære saldo på 5 mia. kr. fra de resterende forlig i maj 2020 – vil indebære, at målsætningen om strukturel balance på de offentlige finanser i 2020 kan indfris, og at finanspolitikken desuden vil opfylde holdbarhedskravet.

Aftalen om en tilbagetrækningsreform med en 3-årig efterlønsordning ligger tæt op af et tidligere forslag fra DØR. I rapporten fremhæves, at tilbagetrækningsreformen

vil indebære, at det ventede antal år med pension og efterløn bliver mere ensartet på tværs af generationer. Desuden fremhæves, at aftalen kan sikre en mere troværdig politik, fordi man ikke i samme grad pålægger fremtidige beslutningstagere at stramme reglerne mere end det, som nuværende beslutningstagere står overfor. Det konstateres, at fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere (med gældende regler) er på linje med Finansministeriets skøn i *Reformpakken 2020*.

Generelt flugter Reformpakken 2020 med mange tidligere anbefalinger fra Formandskabet. Det gælder fx målsætningen om strukturel balance i 2020, herunder at finanspolitisk holdbarhed ikke er et tilstrækkeligt, enkeltstående krav til finanspolitikken. Desuden er der lagt op til at ændre det udgiftspolitiske system, blandt andet med fokus på udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Endelig er der i modsætning til tidligere planer på forhånd fremlagt (og aftalt) konkrete reformer, der kan indfri de finanspolitiske målsætninger. Det anerkendes i Formandskabets rapport.

Formandskabet rejser en kritik af styringen af de offentlige investeringer og gentager på den baggrund en anbefaling om tværgående og flerårige investeringsplaner. Der er dog allerede udarbejdet flerårsplaner for blandt andet offentlige investeringer i regi af Infrastrukturonden og sygehusinvesteringer. De offentlige og herunder de kommunale investeringer er vokset ganske meget i 2009 og 2010, men ikke helt så meget som planlagt (og som der er sat penge af til). Det afspejler blandt andet lag i implementeringen, men om det ville være undgået med tværgående, flerårige investeringsplaner, er ikke indlysende.

Formandskabet anfører den principielle betragtning, at alle reformer, der styrker de offentlige finanser – herunder også reformer, der øger arbejdsudbuddet – isoleret set kan have en omkostning i form af en midlertidig forøgelse af ledigheden. Når man betragter virkningerne af de aftalte konkrete reformer, er det imidlertid centralt at huske, at arbejdsudbuddet som andel af befolkningen aktuelt falder og fortsat – i fravær af reformer – vil falde i de kommende år. På det mellemfristede sigt er det derfor større udbud og ikke større efterspørgsel efter arbejdskraft, som er udfordringen. Det kommer til udtryk ved, at det beskæftigelsesniveau i 2020, som er foreneligt med en ledighed på 3½ pct. af arbejdsstyrken, samtidig med at tilbagetrækningsreformerne mv. indregnes, efter Finansministeriets fremskrivninger er ca. 20.000 mindre end beskæftigelsen i 2008.

Kommunale organisationer

Det fremgår af De Økonomiske Råds forårsrapport 2011, at vismændene er positive overfor regeringen forslag om flerårige udgiftslofter i stat, kommuner og regioner.

Kommunerne er lige nu i gang med en historisk hård opbremsning i udgifterne, som ikke er set siden 1980'erne. De nyeste regnskabstal viser, at kommunerne er på rette vej og tager et medansvar for genopretningen af dansk økonomi. Det er et regime-skifte, som vismændene fuldstændigt overser, og som man bør have for øje, inden man anbefaler at stramme kommunernes udgiftsstyring yderligere.

Derudover viser erfaringerne fra 1999-aftalen, at flerårige udgiftslofter kan være vanskelige at håndtere i praksis, fordi der løbende opstår nye udfordringer. Det er derfor helt afgørende, at systemet giver en vis fleksibilitet. Kommunernes regnskab 2010 er et godt eksempel på dette. En ekstraordinær lang og hård vinter påførte kommunerne udsædvanligt store udgifter til snerydning. Hele 1,3 mia. kr. ud over det budgetterede. Vejret er som bekendt ikke en størrelse, der kan bestemmes politisk.

Vismændene henviser til Sverige, hvor der skulle være gode erfaringer med flerårige udgiftsrammer. KL efterlyser en analyse af, om det i Sverige faktisk er udgiftsloftet, der er årsagen til den bedre udgiftsstyring eller om andre ting også spiller ind. KL mener, vismændene bør skele til Holland, hvor man også arbejder med flerårige udgiftsrammer, men hvor man her har en mere fleksibel ramme, end det regeringen lægger op til herhjemme.

Vismændene påpeger endvidere nødvendigheden af brugen af individuelle sanktioner overfor de kommuner, hvis regnskab overskrider budgettet.

Folketingets flertal har med virkning fra 2011 indført en kombineret kollektiv og individuel sanktion mod kommunerne, hvis de under ét ikke overholder deres budgetter.

KL tager klart afstand fra at gennemføre yderligere sanktioner og stramninger i rammerne for den kommunale økonomistyring, som der er lagt op til i regeringens udspil "Bedre udgiftsstyring". Regeringen og vismændene bør i stedet afvente effekterne af de gældende sanktioner – især set i lyset af, at kommunerne med regnskab 2010 har vist, at de er på rette vej, og faktisk både tager fat og tager et medansvar for genopretningen af økonomien.

Danmarks Nationalbank

Efter overophedningen 2006-08 fulgte et kraftigt tilbageslag for dansk økonomi frem til midten af 2009. Nu, 2 år efter vendepunktet, venter formandskabet en fortsat vækst på 1,5-2 pct. årligt, dvs. på eller lidt over væksten i produktionspotentialet,

men med fortsat ledig kapacitet. De overraskende svage BNP-tal for vinterhalvåret kræver en nærmere analyse, men må opfattes som en midlertidig afvigelse. Finanspolitikken var historisk ekspansiv i 2009 og 2010 og har bidraget til at igangsætte konjunkturvendingen. Da finanspolitikken også var ekspansiv under overophedningen før tilbageslaget er der som påpeget af formandskabet nu behov for tilbagevenden til langsigtet holdbar finanspolitik.

Konjunkturudsigterne taler også for en forsigtig finanspolitik. Den private sektors opsparingsoverskud – dvs. forskellen mellem sektorens opsparing og investering – er på 8 pct. af BNP, hvilket er historisk højt og endnu højere end i de dybe og langvarige lavkonjunkturer, der bundede i 1982 og 1993.

Da renten samtidigt er usædvanligt lav er det høje opsparingsoverskud resultatet af meget forsigtige forbrugere og investorer. Disse har uden tvivl oplevet et konsolideringsbehov, bl.a. efter formuetab på boliger og aktier. Også usikkerheden skabt af finanskrisen og de større udsving i dansk økonomi har tilskyndet til høj opsparing og tilbageholdende investeringer.

Det er altid vanskeligt at forudsige vendepunktet i den private finansielle opsparing. Det kommer, når forbrugerne oplever at have opbygget tilstrækkelige stødpuder og investorerne opfatter at reale investeringer kan skabe et afkast, herunder at der er stabil afsætning for produktionen. Det private opsparingsoverskud repræsenterer imidlertid en opdæmmed potentiel købekraft på aktuelt omkring 150 mia. kr. Finanspolitikken bør tilrettelægges efter at i hvert fald en mærkbar del af denne købekraft kan forventes at folde sig ud som drivkraft for konjunkturudviklingen over de kommende år.

Arbejdsløsheden ligger kun lidt over det skønnede strukturelle niveau. Der er også en, større, reserve af arbejdskraft blandt aktiverede og personer uden for arbejdsstyrken. Rækkefølgen på afgangene til beskæftigelse fra henholdsvis ledighed, aktiverede og øvrige er imidlertid vigtig. Et mærkbart eller hurtigt fald i den aktuelle registrerede ledighed må forventes at udløse fornyet lønpres og kan fremkomme, hvis nedgangen i aktiverede og andre aktuelt underbeskæftigede først sker efterfølgende. En høj indtjening i virksomhederne og de importerede råvareprisstigninger kan også presse lønnen op.

Det øger behovet for forsigtighed, at konkurrenceevnen er svækket mærkbart efter mange år med lønstigninger over udlandets, som faldt sammen med en meget svag produktivitetsudvikling. Der er således ikke plads til en ny periode med ophedning.

Dansk Arbejdsgiverforening

Konjunkturvurdering, aktuel økonomisk politik og efterløn, samt finanspolitisk holdbarhed og troværdighed

Formandskabet slår fast, at Danmark står overfor ekstremt store udfordringer i de kommende årtier, og viser, at reformer på arbejdsmarkedet er nødvendige. Finanspolitiske udfordringer er centrale, men som Dansk Arbejdsgiverforening (DA) ser det, er den manglende vækst en langt, langt større udfordring.

Vi har mistet mange jobs i den private sektor på kort tid, og virksomhedernes lønkonkurrenceevne er svækket voldsomt over det seneste årti. Hvis vi igen skal gøre os forhåbninger om at skabe jobs i Danmark, skal de danske lønstigninger ligge under de udenlandske i en lang årrække.

Den private sektor har samtidig været presset af, at den offentlige sektor har lagt beslag på flere og flere ressourcer, fordi de offentlige udgifter er løbet løbsk. DA er enige med Formandskabet i, at der skal styr på de offentlige udgifter. Regeringens forslag om flerårige udgiftsrammer kan være en god løsning med sanktioner over for de kommuner eller regioner, der ikke overholder udgiftsloftet.

Formandskabet viser, at Danmark har udsigt til underskud på den offentlige saldo så langt, som det er muligt at se frem. Vi kan ikke fortsætte med at bygge gæld op, for så vil selv en - på papiret - holdbar finanspolitik være utroværdig med enorme negative konsekvenser for virksomheder og borgere, når finansmarkederne fælder dom. Formandskabet skitserer tre veje til holdbarhed og troværdighed: besparelser, reformer og højere skatter. Men skat er ikke længere et instrument, som danske politikere reelt kan vælge. Vi har for længst nået det punkt, hvor en forøgelse af skatterne er effektive, og øgede skatter vil kun gøre det endnu mere vanskeligt at skabe vækst i Danmark. Derfor er en mindre og mere effektiv offentlig sektor og reformer på arbejdsmarkedet de eneste reelle veje.

Formandskabet peger på, at en fremrykning af pensionsbeskatning, som blandt andet er et væsentligt bidrag til S/SF's Fair løsning, ikke hjælper på holdbarheden, og at der er alt for stor risiko for, at det vil friste politikere til at bruge flere penge end ellers.

Hvad angår pension, er det i diskussionsoplægget fejlagtigt angivet (s. 196), at målet på 12 pct. i den private sektor er "foreløbigt" og opnået fra omkring 2004. Først i 2010 blev målet om samlet pensionsindbetalinger på 12 pct. af lønnen nået.

Formandskabet viser, at den reformdagsorden, som Regeringen er slået ind på, er den rigtige, og det primære værktøj til at løse udfordringerne i dansk økonomi. Kon-

junkturerne er nu så robuste, at de nødvendige finanspolitiske stramninger er forsvarelige. I DA læses diskussionsoplægget sådan, at Formandskabet advarer imod det ekstra offentlige merforbrug, der ligger i S/SF-planen.

Alt taler for, at man burde afskaffe efterlønnen. Men Formandskabet viser, at den dugfriske tilbagetrækningsreform på mange punkter er det næstbedste alternativ, fordi den yder et stort bidrag til de finanspolitiske udfordringer, og trækker i retning af mere ligelig behandling mellem nuværende og fremtidige pensionister.

Endnu en gang slås det fast, at efterlønnen ikke er rettet mod personer med dårligt helbred og sociale problemer, og at efterlønneres helbred ikke er dårligere end befolkningens helbred som helhed.

Debatten i Danmark har det sidste halve års tid handlet om at sikre finanspolitisk holdbarhed. Hvis de seneste ugers 2020-aftaler vedtages, er den udfordring godt på vej til at blive løst. Men vi står tilbage med den egentlige og sværeste udfordring: Hvordan får vi skabt vækst igen i det danske samfund, så også vores børnebørn kan regne med at være blandt de mest velstående i verden.

Dansk Byggeri

Skattesystemet og sort arbejde

Der er som altid grundige og relevante analyser i diskussionsoplægget.

Det er godt, at formandskabet tager fat på skattesnyd og sort arbejde. Det fremgår af oplægget, at sort arbejde er blevet en folkesport i Danmark. Det er vigtigt, at der bliver rettet fokus på efterspørgselssiden, og det er vigtigt for skattemoralen, at skattesystemet bliver opfattet som rimeligt med hensyn til, hvad der bliver beskattet og i hvilket omfang. Dansk Byggeri er tilfreds med formandskabets forslag om at kriminalisere sort arbejde.

Diskussionsoplægget illustrerer, at skattemoralen ikke er høj. De steder, hvor folk har nem mulighed for at snyde, er de steder, hvor skatteunddragelsen oftest sker. Det fremgår, at kontrollen i SKAT har et passende niveau, og det mest effektive redskab er at indhente indberetninger fra tredjemand.

Den store positive effekt af tredjemandsindberetninger stemmer godt overens med et forslag fra Dansk Byggeri, som indebærer, at der skal indføres omvendt momspligt for private købere af serviceydelser. Det vil være med til både at gøre decideret skattesnyd sværere samtidig med, at også momsrestancer i forbindelse med konkurrencer kan undgås.

Formandskabet illustrerer, at der er forskellige måder, hvorpå sort arbejde kan mindskes. Gevinsten ved øget kontrol kan formentlig ikke stå mål med omkostningerne. Formandskabet foreslår, inspireret af Norge, et krav om, at kontantbetalinger på mere end 3.000 kr. bliver gjort ulovlige, og at betalingerne i stedet skal foregå elektronisk.

Dette forslag er stort set identisk med et forslag, som Dansk Byggeri har stillet. Den eneste forskel er, at vi har foreslået en grænse på 10.000 kr. Forslaget vil virke på tre måder: flere vil være bange for at blive opdaget, og muligheden for at sige, at man har handlet i god tro forsvinder, samt at der kan komme en øget stigmatisering af at få udført sort arbejde.

Konjunkturvurdering

Dansk Byggeri er overordnet set enig med formandskabet i vurderingen af udviklingen i dansk økonomi. For så vidt angår boligpriserne, har vi også forventninger om en svag udvikling. Vi finder imidlertid, at formandskabet har en forholdsvis optimistisk vurdering af udsigterne for boliginvesteringerne i 2013.

Kombinationen af de mange boliger, der er til salg, og det lave antal handler, medfører lange liggetider. De lange liggetider lægger et stort pres på priserne for de eksisterende boliger, og det reducerer nybyggeriets konkurrenceevne. På den baggrund forventer vi, at det private boligbyggeri foreløbigt vil forblive på et meget lavt niveau, også selv om boliginvesteringerne i forhold til BNP er blevet kraftigt reduceret.

I slutningen af 2010 blev der givet ekstraordinært mange tilsagn til alment boligbyggeri, og derfor oplever vi i år et markant løft i nybyggeriet af disse boliger. Det må være baggrunden for den fremgang i antallet af byggetilladelser, som er nævnt i diskussionsoplægget. I år er der derimod ikke givet tilsagn, så der er tale om et midlertidigt løft i det almene nybyggeri.

I de private byerhverv har bygningsinvesteringkvoten (dvs. byggeinvesteringerne i forhold til bruttoværditilvæksten) haft en aftagende tendens, og formandskabet antager, kvoten vil blive stabiliseret, og at byggeinvesteringerne vil stige markant i 2012 og 2013. På baggrund af udsigterne om en meget svag udvikling i beskæftigelsen og de mange ledige lokaler, så mener vi, at formandskabet også her har en forholdsvis optimistisk vurdering.

Det danske realkreditsystem fungerer godt. Dansk Byggeri mener ikke, at der er behov for begrænsninger. For i takt med at finansieringen af rentetilpasningslånene bliver bredt ud over det enkelte år, vil gennemslaget af en eventuel kortvarigt højere rente blive mindre.

Aktuel økonomisk politik og efterløn samt finanspolitisk holdbarhed og troværdighed

Dansk Byggeri mener, at den eneste farbare vej er reformer, hvis der skal være tillid til dansk økonomi. Det er vigtigt, at finanspolitikken er holdbar, og at der er troværdighed i forhold til de finansielle markeder. For det er forudsætningen for, at vi her i landet kan fastholde et lavt renteniveau og skabe fremadrettet vækst.

Formandskabet viser med al tydelighed, at de reformer, som regeringen har taget fat på, er tiltrængte. Der sættes spørgsmålstegn ved, om velfærdsaftalen fra 2006 er troværdig på sigt. I denne aftale er det lagt op til de fremtidige politikere at hæve pensionsalderen – hvilket man ikke har gjort for sin egen generation.

Med tilbagetrækningsreformen bliver der ændret på dette. Man hæver pensionsalderen for de nutidige generationer og gør pensionssystemet mere fair i forhold til generationerne. Det vil også gøre det mere naturligt for fremtidige politikere at leve op til principperne fra velfærdsaftalen. Samtidig vises det, at tilbagetrækningsreformen forbedrer de offentlige finanser med ca. 0,8 procent af BNP i 2020 og ca. 0,4 procent af BNP på langt sigt.

I de foregående mange år har der været gentagne overskridelser af det offentlige forbrug i forhold til det planlagte. Det er derfor på høje tid, at der som led i regeringens reformer vil blive indført et system med flerårige udgiftsrammer. Det anbefalede vismændene allerede for et år siden.

Dansk Byggeri mener, at der er brug for individuelle sanktionsmuligheder over for de kommuner og regioner, der overskrider rammerne. For det er meget vigtigt, at overskridelser af budgetterne til offentligt forbrug ikke sker på bekostning af udbygning og opretholdelse af de offentlige bygninger og anlæg.

Regeringens forslag til flerårige udgiftsrammer omfatter ikke investeringer. Der kan være god grund til at benytte de offentlige investeringer til at stabilisere konjunkturudviklingen. Dansk Byggeri er helt enig med formandskabet i, at styringen af de offentlige investeringer har været for dårlig, og at der bør udarbejdes tværgående og flerårige investeringsplaner, som vil kunne bidrage til en bedre prioritering mellem investeringer på tværs af områder, også i situationer, hvor der er behov for at fremrykke eller udskyde investeringer af konjunkturmæssige årsager.

Landsorganisationen i Danmark

Kapitel I. Konjunkturvurdering og Aktuel økonomisk politik

Formandskabets prognose er med deres egne ord et ”krybende opsving med lang vej til fuld normalisering”. De ventede BNP-vækstrater er langt fra prangende for en økonomi, der skal arbejde sig ud af en markant krisesituation. Det fremgår dog, at formandskabet alligevel venter, at konjunkturerne allerede vil være fuldt normaliserede i 2015. LO anser denne forventning som uunderbygget i lyset af de finanspolitiske stramninger, vi er vidne til, og LO betragter grundlæggende formandskabets prognose som for optimistisk. Konkret virker formandskabets forventninger til væksten i privat forbrug og private investeringer kraftigere, end tonen i teksten lægger op til, ligesom der kan sættes spørgsmålstegn ved forventningen om fire år i træk med positive vækstbidrag fra lagerinvesteringerne.

Ifølge LO's vurdering er dansk økonomi meget langt fra et selv bærende opsving. Tværtimod er der med en fortsættelse af den nuværende økonomiske politik udsigt til en meget svag økonomisk udvikling de kommende år. Dertil kommer de væsentlige usikkerheder, der eksempelvis præger boligmarkedet, prisudviklingen og gældskrisen i Euroland.

Formandskabet bakker op om opstramningerne i genopretningspakken på baggrund af en noget uunderbygget konklusion om et ”robust” opsving. LO anser ikke opsvinget som robust, og mener, at det er ufornuftigt at stramme op, før der er en solid fremgang i økonomien, som sikrer øget beskæftigelse.

Det ville have været interessant, om formandskabet havde forholdt sig til sine tidligere anbefalinger af lempelig finanspolitik i lavkonjunktur, samt til risikomomenterne i økonomien. Spørgsmålet er, hvor meget der skal til i forhold til svagere indenlandsk vækst eller den europæiske gældskrise for, at formandskabet vil genoverveje deres støtte til en opstramning af finanspolitikken.

LO efterlyser modsat formandskabet en (effektiv) fremrykning af offentlige investeringer og andre initiativer, der kan sætte gang i vækst og beskæftigelse. LO er i den forbindelse meget enig med formandskabet i, at det er beklageligt, at regeringen ikke har formået at øge de offentlige investeringer som planlagt.

I formandskabets fremskrivning forventes et underskud på den offentlige saldo på 1,7 pct. i 2013, hvilket er langt under de 3 pct. af BNP, som er grænsen i EU's vækst og stabilitetspagt. Der er således et betydelig finanspolitisk råderum frem mod 2013.

Derudover mener LO ikke, at formandskabets skøn for strukturarbejdsløsheden på 100.000 personer hænger helt sammen med forventningen til lønstigninger på be-

skedne 2-2½ pct. og en (netto-)arbejdsløshed på omkring 110.000 personer gennem prognoseperioden. LO anslår, at strukturarbejdsløsheden snarere ligger i omegnen af 80.000 personer.

Kapitel II. Efterløn og pensionsalder

Formandskabet anfører, at velfærdsaftalen stigninger i efterløns- og pensionsalder er utroværdige efter 2025, da politikerne aktivt skal tage stilling hver gang, at grænserne skal hæves. LO vurderer imidlertid, at usikkerheden om 2006-velfærdsaftalen må siges at være begrænset til trods for, at regeringen opsagde den i foråret. Aftalen nyder opbakning fra et bredt flertal i Folketinget samt fra arbejdsmarkedets parter, hvorfor der hersker stor troværdighed om den.

I forhold til efterlønnen hæfter LO sig ved, at formandskabets analyser viser, at 8 ud af 10 efterlønnere er ufaglærte eller faglærte. Der er således tale om personer, som er trådt tidligt ind på arbejdsmarkedet, og derfor går på efterløn efter et langt og hårdt arbejdsliv. Formandskabets egne fremskrivninger – under de gældende regler – viser endvidere, at hovedparten af efterlønnere også fremover vil være ufaglærte eller faglærte, og andelen kun er svagt faldende. Således vil ca. 7 ud af 10 efterlønnere være ufaglærte eller faglærte i 2040.

LO er ikke enig i formandskabets konklusion om, at efterlønneres helbredsmæssige tilstand stort set er på linje med de beskæftigedes. Beskæftigelsesministeren har således bekræftet LO's analyser om, at efterlønnere har et væsentligt større brug af sygedagpenge, end formandskabet anfører. Formandskabets analyser mangler desuden at belyse forskelle på efterlønnere, som opfylder hhv. ikke opfylder toårsreglen. Særligt blandt de ufaglærte er der en væsentlig større andel, som overgår til efterløn som 60- eller 61-årige, til trods for de stærke økonomiske incitamentter til at udskyde tilbagetrækningen til de fylder 62 år. Det peger på, at gruppen i højere grad anvender efterlønnen af nød – enten som følge af arbejdsløshed eller nedslidning.

LO kvitterer for den forbedrede fremskrivning af antallet af efterlønnere, som blandt andet tager højde for vigende tilmeldinger blandt de yngre generationer. LO finder imidlertid ikke, at en fremtidig voksende udnyttelsesgrad er realistisk, og mener derfor at formandskabet forsat overvurderer antallet af efterlønnere og presset på de offentlige finanser.

Formandskabets ros til den indgåede "*Aftale om tilbagetrækning*" er ikke overraskende. Formandskabets glemmer i deres reformiver imidlertid at kigge på, hvem der hovedsageligt rammes af aftalen – nemlig de ufaglærte og faglærte som netop benytter den femårige efterløn, da de i større omfang presses ud af arbejdsmarkedet gennem arbejdsløshed eller nedslidning.

LO efterlyser i denne sammenhæng, at formandskabet generelt udvider deres brug af fordelingsberegninger til også at omfatte andre områder end skattepolitik.

Kapitel III. Finanspolitikens holdbarhed og troværdighed

Formandskabet regner sig frem til, at finanspolitikken er uholdbar, svarende til ½ pct. af BNP. Lange økonomiske fremskrivninger er imidlertid omgærdet af betydelig usikkerhed, og normalt tilsiger en holdbarhedsindikator mellem $\pm 1/2$ pct. af BNP en holdbar finanspolitik, jf. Finansministeriet. Dertil kommer, at formandskabets beregninger forudsætter, at nominalprincippet i skattestoppet løber efter 2020, hvilket er en atypisk forudsætning. Havde formandskabet fx regnet under de samme forudsætninger som Finansministeriet ville finanspolitikken have været overholdbar med ½ pct. af BNP. LO konstaterer derfor, at ”Aftale om tilbagetrækning” ikke var nødvendig for sikre den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser, ifølge formandskabets beregninger.

LO anser formandskabets nye skærpede begreb – troværdig økonomisk politik – som problematisk af flere grunde. For det første er det vanskeligt at forestille sig, at en teknisk fremskrevet gældsudvikling, som først vil være kritisk om 20-30 år, vil spille den store rolle mht. troværdigheden af den finanspolitiske strategi. Det skyldes, at der vil være rig mulighed for at adressere problemet inden da. For det andet er det vanskeligt udelukkende at basere aktuel økonomisk politik på langsigtet fremskrivning omgærdet af stor usikkerhed, da der i så fald ikke kan tages stabiliseringspolitiske hensyn. Indretningen af den økonomiske politik bør baseres på klare mellemfristede målsætninger for den offentlige saldo og gæld, arbejdsløsheden og beskæftigelsen, som også kan have stabiliseringspolitiske hensyn. Det er de mellemfristede målsætninger, og stræben efter at indfri disse, som skal skabe troværdighed om den førte økonomiske politik.

Aktuelt er der også stor troværdig om den økonomiske politik i Danmark, hvilket afspejles af, at renteforskellen mellem de danske og tyske statsobligationer fortsat er meget lave og blandt de laveste i EU.

LO hilser formandskabets analyse af kortsigtede virkninger af arbejdsudbudsreformer velkommen. Denne analyse har længe været savnet. I fraværet af øget efterspørgsel, kan et øget arbejdsudbud føre til stigende arbejdsløshed, faldende reallønninger og svække de offentlige finanser. I den aktuelle situation, hvor regeringens finanspolitiske opstramninger først reducerer væksten frem mod 2013, for så at blive afløst af ”Aftale om tilbagetrækning” er der basis for alvorlig bekymring i forhold til beskæftigelsessituationen og arbejdsløshedsudviklingen frem mod 2020.

LO vil endvidere pointere, at det øgede arbejdsudbud, som følger af tilbagetrækningsaftalen, især vil reducere lønudviklingen for ufaglærte og faglærte, da det er dem, der mister efterlønnen. Det vil give højere lønspredning og større ulighed.

Kapitel IV. Skattesystemets indretning og administration

LO kvitterer for et interessant kapitel, som desværre er begrænset til at beskæftige sig med skattesnyd ved ligning af personlige indkomster. LO mener, at skattesnyd i andre sammenhænge, fx i multinationale virksomheder og i forhold til momsunddragelse og registreringsafgift, overstiger skattesnyd blandt selvstændige erhvervsdrivende og lønmodtagere.

Formandskabets analyser af Skats arbejde med selvangivelser og det elektroniske system, der sætter et flag på mistænkelige selvangivelser, viser, at flagsystemet virker. Analysen viser, at kontrollen blandt lønmodtagere med et flag giver en nettogevinst på 3.900 kr. Blandt selvangivelser uden et flag overstiger omkostningerne ved kontrollen de gevinster, der kan forventes. Formandskabet lægger imidlertid op til, at Skat ikke skal udvide indsatsen for kontrol af selvangivelser mærket med flag.

LO finder denne anbefaling mærkværdig. Der er ikke noget der tilsiger, at indsatsen over for denne gruppe er tilstrækkelig. Rapporten har en formodning om, at Skats medarbejdere har et supplerende system til udvælgelse af de værste sager, men dette analyseres ikke nærmere. Politikanbefalingen bør bygge på den præsenterede analyse og bør derfor være, at Skat skal tildeles flere ressourcer til kontrol. I de senere år er antallet af medarbejdere i Skat beskåret kraftigt, og der er lagt op til, at nedskæringerne fortsætter. Det vil undergrave kontrollen og vil betyde et lavere skatteprovenu.

Kapitel V. Sort arbejde

LO finder, at formandskabets konklusion om, at generelle skattelettelser ikke er et effektivt instrument mod sort arbejde, er vigtig. I den samfundsøkonomiske debat fremføres hensynet til en reduktion af det sorte arbejde ofte som et argument for skattelettelser.

LO finder ligesom formandskabet, at man skal være forsigtig med ordninger, der subsidierer køb af serviceydelser, som hjemmeservice eller håndværksydelser. Ordningerne bør i hvert fald have et klart konjunkturpolitisk sigte. Således kan det i den nuværende situation give god mening at indføre en ordning, der stimulerer efterspørgslen i byggesektoren. Det bør dog ikke ske som i regeringens forslag, hvor den positive effekt på efterspørgslen i byggesektoren bliver mere end imødegået af de negative beskæftigelseseffekter, der er forbundet med finansieringen af forslaget.

Dansk Metal

Konjunkturvurdering

Dansk Metal deler vismændenes vurdering af vækstudsigterne for dansk økonomi. Dansk Metal er dermed enig i vurderingen af at, væksten skønnes at blive afdæmpet, og at der vil gå adskillige år, før dansk økonomi er tilbage på normalt niveau. Dette underbygges af de seneste væksttal fra Danmarks Statistik, der viser, at dansk økonomi nu er i recession med negative vækstrater for 2. kvartal i træk.

Dansk Metal bider i særdeleshed mærke i, at vismændene vurderer, at produktionen lægger mærkbart under det normale, at der kun er udsigt til moderat vækst de kommende år, og at beskæftigelsesudsigterne er svage. I 2011 vil beskæftigelsen fortsætte med at falde med 9.000 personer og først i 2012, vurderer vismændene, at beskæftigelsen så småt vil begynde at blive forbedret. Den svage forbedring af beskæftigelsen som Vismændene forventer i 2012 og 2013, skal ses i lyset af, at der fra 2008 til 2010 er tabt omtrent 150.000 danske arbejdspladser. Beskæftigelsen vil ifølge Vismændene først være tilbage på normalt niveau om 5 år.

Dansk Metal er på baggrund af den meget svage situation på arbejdsmarkedet, uenig med vismændene i, at situationen på arbejdsmarkedet ikke er et selvstændigt argument for at lempe finanspolitikken i forhold til det planlagte. Dansk Metal mener modsat vismændene, at det er for tidligt at påbegynde en opstramning af finanspolitikken. Dansk Metal mener, at vismændenes forslag risikerer at medføre en højere strukturel arbejdsløshed end nødvendigt. Det vil på sigt forværre de offentlige finanser.

Dansk Metal er tilhænger af, at efterspørgslen fortsat stimuleres gennem en vækstpakke bestående af en fremrykning af offentlige investeringer og andre vækst- og beskæftigelsesfremmende tiltag. Som vismændene også selv påpeger, fås den største aktivitetsevirkning ved at øge de offentlige investeringer. Offentlige investeringer er med andre ord det mest effektive finanspolitiske middel til at opnå en stigning i den private beskæftigelse. Samtidig forværres holdbarheden ikke af en fremrykning, da opstramningen efterfølgende kommer af sig selv.

Vismændene præsenterede i 2007 en såkaldt ”tommelfingerregel” for finanspolitikens indretning, som tilsiger, at når der er et negativt outputgab på 1 pct., så bør det medføre en lempelse af finanspolitikken på 0,25 pct. Med den nuværende situation, hvor produktionen ligger omtrent 4 pct. under det optimale, så burde finanspolitikken altså – ifølge denne tommelfingerregel – lempes med næsten 1 pct. point. Med det store negative outputgab i 2011 og den meget svage situation på arbejdsmarkedet, er det for Dansk Metal uforståeligt, at vismændene allerede på nuværende tidspunkt anbefaler en opstramning af finanspolitikken.

Finanspolitikens holdbarhed og troværdighed og efterløn

Dansk Metal deler vismændenes vurdering af, at der er behov for at konsolidere de offentlige finanser og sikre holdbarhed på de offentlige finanser. Den lave vækst og beskæftigelse kombineret med en ufavorabel demografisk udvikling betyder, at dansk økonomi ikke uden tiltag er holdbar i et langsigtet perspektiv.

Dansk Metal deler også opfattelsen af, at finanspolitikken bør være troværdig på mellemlang sigt, men mener, at det ville have været interessant, hvis vismændene havde diskuteret, om og i givet fald hvorfor det lige præcis er i 2020, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser. Med regeringens 2020 plan er der både i årene op til og i årene efter 2020 underskud på de offentlige finanser.

Selvom Dansk Metal er enig med vismændene i, at den økonomiske politik bør være holdbar og troværdig, er Dansk Metal dog af den opfattelse, at det er forkert at benytte en forringelse af efterlønnen som instrument til at opnå de ønskede effekter. Dansk Metal mener grundlæggende, at anbefalingen om at forringe efterlønnen er et politisk spørgsmål og mener, at de økonomiske målsætninger kan nås ad andre veje.

Dansk Metal noterer sig i den forbindelse, at vismændene endnu en gang bekræfter, at en udvidelse af arbejdsudbuddet svarende til 1 time ekstra arbejdstid om ugen, forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 15 mia. kr. Dansk Metal er dog uenig med vismændene i, at det skulle være særligt vanskeligt at pege på konkrete instrumenter, der kan virkeliggøre en stigning i arbejdstiden. Dansk Metal deler vismændenes opfattelse af, at arbejdstiden ikke er underlagt politisk kontrol, men bemærker, at det ikke er ensbetydende med, at der ikke findes konkrete værktøjer til at forøge arbejdstiden.

Dansk Metal finder det skuffende, at vismændene øjensynligt overtager regeringens opfattelse af, at den vedtagne tilbagetrækningsreform indebærer en forbedring af efterlønsydelsen, når de fx skriver, at ”efterlønsydelsen **øges** til 100 pct. af dagpengene”. Dansk Metal mener, at sammenligningsgrundlaget er forkert, og at man ikke bør sammenligne efterlønsydelsen de to første år på den nuværende efterløn med efterlønsydelsen de tre år, der er tilbage som følge af tilbagetrækningsaftalen. Når de to første år af efterlønnen fjernes, er det mere korrekt at sammenligne med efterlønsydelsen når 2 års reglen er opfyldt. I begge tilfælde udgør efterlønnen 100 pct. af dagpengene. Men med tilbagetrækningsaftalen indføres en pensionsmodregning, der for Dansk Metals medlemmer vil betyde en forringelse af efterlønsydelsen med mellem 15 og 30 pct.

Dansk Metal havde gerne set, at vismændene havde foretaget nogle fordelingsberegninger af tilbagetrækningsaftalen. Efter Dansk Metals opfattelse vil tilbagetrækningsaftalen betyde øget ulighed. Dels vil efterlønsydelsen blive reduceret. Dels vil

efterlønsfóringelsen betyde en udvidelse af arbejdsudbuddet med deraf forøget ledighed og reduceret realløn til følge. Vismændenes SMEC-beregninger viser, at reallønnen presses ned med 2 pct., hvis efterlønnen forringes. Men Dansk Metal er af den opfattelse, at reallønnen vil kunne blive presset endnu mere ned for de grupper, som i dag primært bruger efterlønnen, nemlig ufaglærte og faglærte. Sker der ikke en forringelse af reallønnen, viser vismændenes beregninger, at der vil være forhøjet ledighed i endnu længere tid end de 15-20 år, som det vil være tilfældet med en reallønsnedgang på 2 pct. Dansk Metal konkluderer på den baggrund, at behovet for efterspørgselsstimulerende tiltag vil være forøget i det tilfælde, at tilbagetrækningsaftalen rent faktisk effektueres.

Dansk Metal er enig med vismændene i, at efterlønsmodtagerne har et dårligere helbred end beskæftigede. Dansk Metal er dog ikke enig med vismændene i, at denne forskel må forventes at forsvinde, hvis der kun ses på efterlønsmodtagere, som ikke alternativt ville have været på en anden offentlig ydelse. Dansk Metals egne analyser viser, at forskellen i levealder for de metallere, der går på efterløn og akademikere er ca. 4 år. Dansk Metal havde gerne set, at vismændene havde foretaget en analyse af forskellene på de efterlønnere, der opfylder 2 års reglen, og dem der ikke gør. Efter Dansk Metals opfattelse ville en sådan analyse have vist, at det særligt er dem der går på efterløn som 60 og 61-årige, der presses ud af arbejdsmarkedet som følge af dårligt helbred eller arbejdsløshed. En sådan analyse ville i høj grad være interessant, da tilbagetrækningsreformen indebærer en forkortelse af efterlønsperioden fra 5 til 3 år.

3F

Det teoretiske udgangspunkt

I lovgrundlaget for Det Økonomiske Råd (lovbekendtgørelse nr. 1064) står der bl.a., at opgaven er, ”at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser”. Efter 3F’s opfattelse betyder det, at Formandskabet skal betragte dansk økonomi og vores økonomiske udfordringer fra forskellige perspektiver. Økonomi er ikke en ekstakt videnskab og der findes ikke en facitliste.

Den opfattelse kan man dog let få ved at læse rapporten. Rapportens tilgang – både i forhold til valg af temaer og især politiskanbefalinger - er klart monetaristisk. Fokus er på at løse problemer i den fjerne fremtid, mens nutidens problemer må gå over af sig selv. 3F anerkender, at det er én teoretisk tilgang til økonomisk politik, men vil gerne påpege, at der også findes andre teoretiske måder at anskue økonomisk politik på.

Respekterede økonomer som f.eks. nobelprisvinderne, Joseph Stiglitz og Paul Krugman, har begge i deres arbejde, og i den offentlige debat, understreget, at man hverken kan eller skal spare sig ud af økonomiske kriser. Men man skal bruge sine penge med tanke på, hvad der styrker væksten på langt sigt. Dette perspektiv mangler fuldstændigt i rapporten.

3F opfordrer Formandskabet til i fremtiden at analysere økonomisk politik ud fra de forskellige økonomiske teorier, som der helt åbenbart findes. Og hvis Formandskabet ikke ønsker det, så i det mindste eksplicit at gøre rede for rapportens økonomisk teoretiske udgangspunkt.

Efterløn

Formandskabet har en tradition for, at anbefale at efterlønnen afskaffes. Derfor er det ikke overraskende, at det er begejstret for den de facto afskaffelse, der er konsekvens af Tilbagetrækningsreformen.

3F er uenig i dette bl.a. på baggrund af fordelingspolitiske konsekvenser, som Formandskabet overhovedet ikke har med i sine overvejelser.

For det første finder 3F rapportens analyser af efterlønsmodtagernes helbredstilstand mangelfuld. Andre analyser viser, at der er markante helbredsforskelle på efterlønsmodtagere afhængig af, hvornår de trækker sig tilbage på efterløn. Forskellen i f.eks. restlevetid, sygedagpenge og sammenfald med nedslidende erhverv er langt større for folk, der går tidligt på efterløn.

Eksempelvis har professor Per H. Jensen set på de mandlige FTF-medlemmer og må bl.a. konstatere, at de tidlige efterlønnere har været en tredjedel mere på sygedagpenge i alderen 55-59 år – altså op til beslutningen om at gå på efterløn – end deres kolleger, der fortsætter i beskæftigelse. LO kommer til tilsvarende konklusioner i deres analyser, ligesom AE kan påvise markant forskel i sundhedsniveauet for folk, der går tidligt på efterløn.

Når en lønmodtager går på efterløn som 60 eller 61-årig, bliver den beslutning truffet, selv om det er en privatøkonomisk god forretning, at blive længere på arbejdsmarkedet. Flertallet af 3F's medlemmer vælger at gå på efterløn allerede i de første år under den nuværende ordning på trods af økonomien, men fordi de har brug for det. Kroppen er slidt.

Tilbagetrækningsaftalen, der er indgået imellem Dansk Folkeparti, Venstre, Konservative og Det Radikale Venstre, fjerner muligheden for at trække sig tidligt på efterløn. Derfor er det relevante, at skelne sundhedstilstanden imellem folk, der trækker sig tidligt på efterløn og folk, der gør det senere. Ved at fjerne de to første

år af efterlønnen rammer man på den absolut mest fordelingspolitiske skæve måde både med hensyn til sundhedstilstand, uddannelse og indkomst.

For det andet påpeger Formandskabet selv, at udfasningen af efterlønnen på kort sigt vil give en ekstra arbejdsløshed på 20.000 personer. Men konkluderer et andet sted i rapporten, at det i praksis er en af de omkostninger, der må betales for at sikre en holdbar og troværdig udvikling på de offentlige finanser. Det er 3F uenig i.

Når Tilbagetrækningsaftalen resulterer i højere arbejdsløshed skyldes det, at der ikke samtidigt føres en økonomisk politik, der øger vækst og beskæftigelse i takt med at arbejdsstyrken øges. Højere arbejdsløshed er også et resultat af, at Tilbage-trækningsaftalen betyder, at især mange ufaglærte seniorer sendes ud på et arbejds-marked, der primært efterspørger uddannet arbejdskraft.

Både det uddannelsesmæssige mismatch og den manglende efterspørgsel efter arbejds-kraft på kort og mellemlang sigt kan og bør imødegås politisk. Eller man bør finde helt andre politiske alternativer.

Akademikernes Centralorganisation

Dansk økonomi vokser igen, men der går mange år før vi genvinder pusten fra før finanskrisen

Danmark har behov for nye initiativer, der strukturelt kan understøtte væksten fremadrettet. Fundamentet bør være en ny langsigtet aftale om investeringer i forskning, uddannelse og innovation, som kan afløse Globaliseringsaftalen, mener AC

Det Økonomiske Råd har i dag offentliggjort deres forårsrapport 2011. AC's for-mand, Erik Jylling, drager følgende anbefalinger på baggrund af vismændenes øko-nomiske analyser:

"Vismandsrapporten sætter en tyk streg under, at der er behov for nye initiativer, der kan bringe dansk økonomi op i et højere gear på den mellemlange og lange bane. Der skal investeres klogt nu med en ny ambitiøs og langsigtet plan om mere uddannelse, forskning og innovation for at sikre væksten i årene fremover. Ar-bejdsmarkeds- og velfærdsreformer er et nødvendigt onde for at skabe økonomisk råderum til en sådan investeringsplan. Fortsætter vi uden reformer, har vi udsigt til en uholdbar cocktail af lav vækst og underskud på statens finanser så langt øjet rækker."

Nedenfor sammenfattes AC's læsning af de vigtigste konklusioner fra rapporten.

Lav vækst og underskud på de offentlige finanser mange år frem

Grundtonen i vismandsrapportens konjunkturvurdering er behersket optimistisk: Dansk økonomi er langsomt ved at genrejse sig efter finanskrisen trods forsat svagt boligmarked, lavt investeringsniveau i virksomhederne og mat privatforbrug. Væksten de kommende to år forventes at blive omkring 2 pct., og faldet i beskæftigelsen de seneste par år har udsigt til at blive vendt til en svag fremgang. Vismændene vurderer endda, at konjunkturudsigterne er tilstrækkelig robuste til, at den ekspansive finanspolitik, der har været ført siden 2009, nu skal tilbagerulles. Vismændene er således på linje med Nationalbanken, som i april advarede om yderligere finanspolitisk stimulering.

Kradses i overfladen er der dog ingen grund til eufori over dansk økonomis sundhedstilstand. Væksten er endnu ikke bredt funderet, og der er ingen udsigt til mærkbar stigning i vækstraterne. Tværtimod vurderes, at der vil gå adskillige år før produktion og efterspørgsel igen vil være oppe på "normalt niveau". Vismændene skriver det ikke eksplicit, men mellem linjerne i rapporten er der et opråb om vækstinitiativer, der også kan få det brede mellemlag af danske virksomheder tilbage på vækstsporet.

Samtidig konstaterer vismændene i deres fremskrivninger af udviklingen på de offentlige finanser, at der er udsigt til underskud så langt øjet rækker. Selvom der anlægges en række relativt optimistiske forudsætninger, forudses underskuddet at udgøre ca. 4 pct. af BNP omkring 2040 i fravær af reformer eller andre tiltag. Vismændene pointerer, at indgrebene til at opnå holdbarhed på statens finanser selvfølgelig er et politisk spørgsmål, men hvis de med udgangspunkt i sagkundskaben skal pege på en hensigtsmæssig reformpakke, vil den indeholde tre elementer: en markant reform af efterlønnen, en stram udgiftsstyring af de offentlige udgifter og en ophævelse af skattestoppets nominalprincip. Reformpakken vil sikre, at de offentlige finanser forbedres så meget, at der endda vil være et økonomisk råderum på længere sigt.

2020-planernes ømme punkter

Vismændene kommenterer også på udvalgte elementer i regeringens og oppositionens planer for holdbarhed i 2020. Det er både roser og stikpiller til hver af planerne.

I regeringens 2020-plan roser vismændene især tilbagetrækningsaftalen mellem regeringspartierne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre, som vurderes at være et velegnet redskab til at sikre balance på de offentlige finanser i 2020, og som samtidig trækker i retning af en mere lige behandling mellem nuværende og fremtidige generationer set i forhold til Velfærdsaftalen fra 2006. Vismændene bemærker dog,

at den finanspolitiske holdbarhed fortsat er usikker, da flere end ventet måske vil blive tildelt den ny indførte seniorførtidspension. Læren fra en række tidligere ordninger er, at antallet af deltagere i ordningerne altid overstiger forventningerne ved ordningernes indførelse.

I relation til oppositionens 2020-plan roser vismændene, at planen forfølger reformer, der øger arbejdsudbuddet. Det er attraktivt at gå så langt som muligt ad denne reformvej, da det både forbedrer de offentlige finanser gennem lavere udgifter og højere indtægter. Vismændene vurderer dog, at det er vanskeligt at pege på konkrete instrumenter, der kan virkeliggøre en sådan stigning, bl.a. fordi folk i høj grad arbejder det antal timer om ugen eller året, de selv ønsker. En hypotetisk stigning i den gennemsnitlige arbejdstid på en time om ugen vil give 15 mia. kr. årligt i nutidskroner under forudsætning af, at overførelsesindkomsterne ikke stiger sammen med de årlige lønindkomster (satsreguleringen afkobles), og antallet af offentlig ansatte reduceres proportionalt med stigningen i arbejdstiden.

Vismændene er desuden ude med en løftet pegefing i forhold til det luftede forslag om at ændre skattereglerne, så fradragsretten for fremtidige pensionsindbetalinger (delvist) fjernes. Vismændene understreger, at en sådan omlægning har en indbygget risiko for, at beslutningstagerne fristes til at bruge en del af de øgede her-og-nu-skatteindtægter til fx øgede offentlige udgifter eller skattelettelser, hvilket vil forvære holdbarheden.

Dansk Industri

1. Konjunkturvurdering

Vismændenes prognose for dansk økonomi ligger nogenlunde på linje med DI's vurdering. Vismændene er dog lidt mere pessimistiske end DI med hensyn til udviklingen i eksporten. DI er lige som Vismændene bekymrede over den svage danske konkurrenceevne, og tab af markedsandele på eksportmarkederne.

I forhold til dansk økonomis mellemfristede vækstpotentiale er Vismændene til gengæld lidt mere optimistiske end DI, idet Vismændene forudsætter, at mange vil vende tilbage til arbejdsstyrken i de kommende år. Her er DI noget mere skeptisk. DI mener, det er helt afgørende, at der gøres noget aktivt for at øge arbejdsstyrken. Ellers risikerer vi om nogle år igen at stå i en situation med omfattende mangel på arbejdskraft.

Aktuel økonomisk politik

Vismændene påpeger, at der er udsigt til underskud på de offentlige finanser så langt øjet rækker. Selv hvis regeringens forlig med Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en hurtigere forhøjelse af folkepensionsalderen og en stramning af efterlønnen gennemføres, vil der på længere sigt fortsat være tale om betydeligt underskud og en betydelig gældsopbygning.

Vismændene påpeger, at konjunkturudsigterne nu er så robuste, at det er forsvarligt at påbegynde en opstramning af finanspolitikken. Regeringens planlagte opstramning betegnes som passende. DI kan tilslutte sig dette.

2. Efterløn og pensionsalder

Vismændene pointerer, at efterlønnen ikke er en ordning målrettet personer med dårligt helbred eller svækket arbejdsevne, men en ordning for arbejdsduelige personer med lang forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet.

DI er enig med Vismændene i, at efterlønnen er en unødvendig ordning, der trækker arbejdsduelige medarbejdere ud af arbejdsmarkedet før tid. DI mener, at regeringens tilbagetrækningsreform kommer et langt stykke hen ad vejen mod en afskaffelse af efterlønnen og vil yde et væsentligt bidrag til at rette op på underskuddet på de offentlige finanser, men også give et væsentligt bidrag til at øge arbejdsstyrken.

3. Finanspolitikens holdbarhed og troværdighed

Vismændene leverer roser til elementerne i regeringens 2020-plan. De mener, at planen på mange måder lever op til de kriterier, man bør stille til en mellemfristet plan, herunder at der ikke er nogen uspecificerede reformkrav. DI er helt enig i dette.

Vismændene har også ros til forslaget om bedre udgiftsstyring ved hjælp af flerårige udgiftsrammer. DI har igennem lang tid talt for det nødvendige i at indføre nye instrumenter, der kan sikre en bedre overholdelse af de offentlige udgiftsrammer.

Vismændene viser, at kravet om en holdbar finanspolitik ikke er et tilstrækkeligt krav til at sikre en troværdig udvikling i de offentlige finanser. Selv i et holdbart forløb vil der være udsigt til mange årtier med store offentlige underskud, og ØMU-gælden kan på sigt nå et niveau omkring 95 pct. af BNP.

DI har ved flere lejligheder påpeget det uholdbare i at planlægge efter et sådant forløb. Vedvarende massive offentlige underskud kan presse renten op og skabe usikkerhed om de fremtidige skatter og afgifter.

Vismændene gennemgår en række mulige tiltag for at sikre et mere holdbart og troværdigt forløb. En fremrykning af pensionsbeskatningen, så indbetalinger beskattes frem for udbetalinger, undersøges, men Vismændene konkluderer, at det ikke er en løsning, der kan anbefales. DI er helt enig heri.

Vismændene har valgt at præsentere et teoretisk regneeksempel, der viser, at ledigheden vil kunne stige ret betydeligt som følge af færre på efterløn, og at denne merledighed vil kunne vare i forholdsvis mange år.

DI forstår ikke hensigten med regneeksemplet, da det, som påpeget af Vismændene, er foretaget på en model, der ikke tager højde for en lang række ting. Og erfaringerne fra tidligere reformer giver et helt andet resultat. Det er derfor DI's opfattelse, at

regneeksemplet tager helt fejl af tilpasningsmekanismen i økonomien, når arbejdsstyrken øges.

4. Skattesystemets indretning og administration

Vismændene angiver det samlede skattesnyd blandt borgerne til godt 5 mia. kr. Beløbet dækker kun det snyd, som SKAT har kunnet afsløre ved en ekstra kontrolindsats, og må derfor antages at være den nedre grænse for det faktiske skattesnyd.

Øget straf og opdagelsesmuligheder.

Vismændenes analyser viser, at tredjepartsindberetninger er et meget effektivt instrument til at undgå uregelmæssigheder i indkomstopgørelsen. Vismændene anbefaler derfor, at anvendelsen af tredjepartsindberetninger udvides, hvor det er muligt, og hvor det ikke resulterer i uforholdsmæssige store meromkostninger.

I forbindelse med Forårspakke 2.0 blev virksomhedernes indberetningspligt strammet betydelig, og det vil efter DI's vurdering være forbundet med store administrative udgifter for virksomheder at gå yderligere i den retning.

Vismændene foreslår, at der indføres et gebyr eller brugerbetaling i forbindelse med kontrollerede årsopgørelser, som indeholder fejl. Det begrundes med, at uanset årsagen til fejlen, så vil SKATs omkostninger til kontrol blive forøget.

DI finder det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt betænkeligt at indføre et sådant gebyr, ikke mindst da en del af fejlene må antages at skyldes den meget komplicerede skattelovning. Endvidere er ligningen i forvejen betalt via skatten.

5. Sort arbejde

Baseret på analyser fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, opgør Vismændene det tabte skatteprovenu fra sort arbejde til ca. 29 mia. kr., hvilket omfatter både arbejde betalt med kontanter, naturalier og gentjenester.

Vismændene slår fast, at man ikke kan forestille sig sort arbejde helt elimineret (og dermed hele skatteprovenuet høstet), og at det ikke giver samfundsøkonomisk mening at forfølge.

DI er enig i, at det er urealistisk at forestille sig sort arbejde elimineret og – især – at det skulle være muligt at høste det tabte skatteprovenu.

Lavere indkomstskat?

Vismændene anerkender, at det er indkomstskatterne, der er den direkte årsag til det sorte arbejde; men påpeger samtidig, at lavere skatter vil give anledning til et provenutab, som umuligt kan opvejes af sort arbejde, der bliver hvidt.

DI er enig i, at selv lavere topskat ikke vil have en så kraftig effekt på mængden af sort arbejde, at dette i sig selv kan opveje det umiddelbare provenutab. Men denne positive effekt bør indgå som én af de mange positive effekter ved lavere topskat.

Forbud mod køb af sort arbejde

Vismændene anbefaler at forbyde køb af sort arbejdskraft. For at undgå alt for stort administrativt bøl, foreslår Vismændene forbuddet udformet som et krav om, at samtlige betalinger over 3000 kr. skal foretages elektronisk. Vismændene påpeger, at systemet vil kunne yderligere effektiviseres ved at SKAT får fri adgang til at kontrollere bevægelser på borgernes konti.

DI mener, at fri adgang for SKAT til private konti vil være et brud på basale retsprincipper. Kontrol af private konti må som hidtil skulle baseres på en konkret mistanke.

Håndværksrådet

Skattesnyd og sort arbejde

Formandskabets analyse af sort arbejde er et godt, solidt – og også tankevækkende arbejde med overraskende konklusioner. Sort arbejde er af gode grunde vanskeligt at komme til bunds i, og Håndværksrådet tager naturligvis afstand fra sort arbejde. Sort arbejde skal bekæmpes, og indsatsen skal naturligvis afbalanceres i forhold til de mulige gevinster.

Formandskabet når frem til, at danske borgere snyder for ca. 5 mia. kr. med deres årsopgørelser ved at underrapportere indkomster. Håndværksrådet er generelt positivt over for flere tredjepartsindberetninger dér, hvor de vil give administrative lettelser for borgerne og for virksomhederne, som typisk vil være den indberettende part, ligesom rådet også kun har ros til SKATs flag-system.

Den offentlige fokus på sort arbejde er typisk på de udførende virksomheder. Det er derfor tankevækkende, at rapporten viser, at det er køberne, som har langt den største gevinst af sort arbejde. Derfor er der også en skævhed i, at det som hovedregel kun er sælgerne af sort arbejde, der kan straffes.

Håndværksrådet støtter derfor vismændenes forslag om at gøre køb af sort arbejde ulovligt. Rådet finder, at et sådant forslag i sig selv vil have en disciplinerede virkning hos køberne og bidrage til at reducere omfanget. Rådet støtter også forslaget om, at elektronisk betaling er tilstrækkeligt bevis for, at køberen har været i god tro. SKAT skal dog ikke generelt set have adgang til sælgernes bankkonti.

Boligjob-ordningen

Formandskabets analyse viser, at der er en meget stor beskæftigelseseffekt på 10.000 jobs ved et fradrag på ca. 1/3 af lønudgiften.

Håndværksrådet har derfor tillid til, at den nye Boligjob-ordning kan bidrage til at sætte gang i væksten i en række bygge- og boligrelaterede erhverv, som har været særligt hårdt ramt af den økonomiske krise.

Konjunkturafsnittet

Som formandskabet påpeger, er der udsigt til en langsom genopretning af konjunktursituationen i Danmark, og noget tyder på, at virksomhederne så småt er ved at komme sig efter de værste virkninger af krisen.

Håndværksrådets seneste konjunkturvurdering viser blandt andet, at langt hovedparten af de små og mellemstore virksomheder forudser stigende aktivitet i de kommende måneder.

Den lempelige finanspolitik har været nødvendig under krisen. I forhold til at opstramme finanspolitikken i den kommende tid, er det Håndværksrådets vurdering, at man skal passe meget på, at "skruen" ikke strammes for hurtigt. Opsvinget er særdeles skrøbeligt, og regeringen skal være klar til at handle, hvis udviklingen går værre end forventet.

Selvom eksporten har udviklet sig bedre end forudset på især nærmarkederne og dermed sikret aktivitet hos en del danske virksomheder, har udviklingen i den private indenlandske efterspørgsel mildt sagt ikke været imponerende. Og det har først og fremmest ramt de mange små og mellemstore virksomheder, der er afhængige af hjemmemarkedet. Ifølge den seneste konjunkturundersøgelse fra Håndværksrådet føler én ud af fem SMV'er sig 'meget begrænset' af manglende efterspørgsel, og kombineret med et fortsat køligt finansieringsklima for virksomhederne udgør det en uholdbar cocktail for dansk økonomi.

Danskernes forbrugslust har været meget afdæmpet under krisen, og man kan i sagens natur ikke tvinge danskerne til at bruge flere penge. Når det gælder de offentlige investeringer, er Håndværksrådet enigt med formandskabet i, at styringen simpelthen ikke har været god nok. Der går ganske enkelt for lang tid, før planlagte investeringsprojekter bliver omsat til reel aktivitet i virksomhederne.

Ligesom der arbejdes med en styringsmekanisme for det offentlige forbrug, bør der også ses på instrumenter, der kan forbedre styringen af de offentlige investeringer.

Efterløn

Håndværksrådet takker for den grundige analyse af efterløn og finanspolitisk holdbarhed. Det er Håndværksrådets holdning, at man skal fokusere på reformer frem for at øge skatterne. Det er derfor glædeligt, at regeringen har valgt reformvejen.

Landbrug & Fødevarer

Generelt

Landbrug & Fødevarer mener fortsat, at der er grund til bekymring over den økonomiske udvikling i Danmark og ikke mindst vedrørende holdbarheden og troværdigheden i den økonomiske politik på længere sigt. Væksten var på 2 pct. i 2010 og forventes at ligge på et relativt lavt niveau i de kommende år.

I relation til troværdighed og holdbarhed i den økonomiske politik er det meget tilfredsstillende, at en række partier i Folketinget nu viser vilje til at gennemføre reformer.

Privatforbruget viser ingen tegn på, at det kan drive væksten, og da det er afgørende, at det offentlige forbrug holdes i ro, må der fremadrettet sættes på vækst gennem eksport. Der er derfor behov for konkrete mål og handlingsplaner for vækstpolitikken i Danmark.

En anden stor udfordring er, at investeringerne, der faldt markant under krisen, kun viser ganske spæde tegn på genopretning. Det peger klart i retning af behovet for en økonomisk politik, der sikrer fortsat tillid til dansk økonomi, og som kan sikre et lavt renteniveau til gavn for investeringsklimaet.

Landbrug & Fødevarer har i den forbindelse noteret sig, at de seneste politiske aftaler peger i den helt rigtige retning.

Med hensyn til fødevarerhvervet er der flere steder i rapporten (s. 42 og s. 116), hvor der gives det indtryk, at fødevarer har bidraget væsentligt til inflationsstigningerne på det seneste. Det er ikke helt korrekt. På trods af de stigende internationale råvarepriser i fødevarersektoren, har der endnu ikke været gennemslag til forbrugerprisindekset i Danmark.

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Rapporten peger på, at der på trods af den forventede konjunktur-normalisering, og på trods af den planlagte stramning af finanspolitikken i de kommende år, fortsat er udsigt til underskud på de offentlige finanser, så lang øjet rækker. Det er et problem,

og det er derfor positivt, at en række partier i Folketinget vil sætte gang i reformer, der kan imødegå denne udfordring.

Danmark står med et strukturelt problem med den langsigtede finansiering af den offentlige sektor. Samtidig har de seneste års stigninger i det offentlige forbrug ligget over det planlagte. På den baggrund støtter Landbrug & Fødevarer forslaget om flerårige nominelle udgiftsrammer. Flerårige udgiftsrammer skal selvsagt følges op af individuelle sanktioner over for kommuner, der måtte overskride de aftalte rammer.

En anden væsentlig udfordring er den manglende styring af de offentlige investeringer. På den baggrund er det en god ide at indføre flerårige og tværgående planer for de offentlige investeringer.

Reformvejen er løsningen på de fremtidige finanspolitiske udfordringer, men der er også en virkelighed her og nu, hvor der er behov for genopretning af kontrollen med det offentlige forbrug. Rapporten peger på tre veje til holdbarhed og troværdighed nemlig besparelser, højere skatter og reformer. Landbrug & Fødevarer er enig i, at man skal gå så langt som muligt ad reformvejen, mens løsningerne på det korte sigt skal findes gennem besparelser og ikke gennem skattestigninger, da det er helt afgørende, at den offentlige sektor ikke vokser yderligere.

Der er behov for konkrete mål og handlingsplaner for vækstpolitikken i Danmark. Der bør også arbejdes for at fremme forståelsen i befolkningen for, at vækstpolitik reelt også er velfærdspolitik. Både nationalt og internationalt skal der arbejdes for at styrke rammevilkårene for de strategisk vigtige erhvervsklynger som f.eks. fødevarer, medico, velfærds-teknologi og cleantech med henblik på at styrke konkurrenceevnen.

Behovet for vækst baseret på eksport accentueres yderligere af udsigterne til relativ beskeden stigning i det private forbrug og det oplagte behov for begrænsning af det offentlige forbrug.

I rapporten peges på usikkerheden om udviklingen i den internationale økonomi. Det er et væsentligt forhold, og udfordringen er bl.a., at den reelle udvikling er værre, end folkestemningen tilsiger. Det samme gør sig gældende i relation til den indenlandske økonomi. Der er ganske enkelt ikke en tilstrækkelig krisebevidsthed.

Landbrug & Fødevarer noterer sig med tilfredshed, at formandskabet ikke længere retter skytset mod afdragsfrie lån. Sammenholdt med den svage udvikling i investeringerne er det en væsentlig faktor, at der løbende skabes muligheder for nye inve-

steringer. Inden for landbrug og fødevarerhvervet kan dette bl.a. ske gennem realkreditsystemet.

Selvom der også på landbrugsområdet er sket en stabilisering af ejendomspriserne, er markedet fortsat meget følsomt. Landbrug & Fødevarer er enige i rapportens betragtninger om, at der ikke er behov for yderligere nationale begrænsninger i realkreditens muligheder for at tilbyde rentetilpasningslån med og uden afdrag.

Herudover er der behov for yderligere foranstaltninger til at sikre et tilstrækkeligt investeringsniveau i årene fremover. I dag er det vanskeligt for de konkurrenceudsatte eksportvirksomheder, både i og udenfor landbrugs- og fødevarerhvervet, at skaffe kapital til nye vækst- og udviklingsaktiviteter. Det er derfor væsentligt, at mulighederne for finansiering forbedres, så sunde virksomheder kan udvikle sig til gavn for eksport og beskæftigelse.

Efterløn og pensionsalder

En oplagt udfordring, der ikke adresseres tilstrækkeligt i rapporten, er, hvordan vi får de knap 200.000 private arbejdspladser tilbage, som gik tabt under krisen. Og spørgsmålet er ligeledes, hvor arbejdsstyrken til disse jobs skal komme fra. Tilbage-trækningsreformen er kun med til at udjævne den demografiske udvikling og giver ikke samlet noget nettobidrag til arbejdsstyrken.

Det nyligt indgåede forlig, der indebærer en reduktion i efterlønsalderen til tre år, er et skridt i den rigtige retning, men det er ikke vidtgående nok. Dette illustreres også af rapportens pointe om, at gælden fortsat vil vokse også i et holdbart forløb. I den forbindelse vil Landbrug & Fødevarer gøre opmærksom på, at et holdbart forløb, der stabiliserer ØMU-gælden på 95 pct. af BNP, er problematisk, og det stiller, som rapporten også påpeger, spørgsmålstejn ved finanspolitikken troværdighed.

Rapportens udsagn om, at troværdighed stiller større krav end holdbarhed, peger i retning af et behov for reformer, der sikrer, at den offentlige sektor ikke vokser. Et mål der bl.a. kan nås gennem afskaffelse af efterlønsordningen og senere pensionering af danskerne.

Skattesystemet og sort arbejde

Landbrug & Fødevarer støtter tiltag til at bekæmpe skattesnyd og sort arbejde. Det er ad den vej tillige muligt at øge provenuet i statskassen. Nye tiltag skal dog vejes op imod eventuelle administrative byrder for erhvervslivet, herunder for den langt største andel af virksomhederne, som ikke er involveret i skattesnyd.

I forhold til anbefalingen om øget brug af tvungne indberetninger skal det eksempelvis understreges, at der allerede i dag påhviler virksomhederne store administrative byrder i relation til at holde styr på en meget stor mængde af regler og lovgiv-

ning. Disse byrder er i særlig grad tunge for de mindste virksomheder, som ikke kan fordele arbejdsbyrden på flere hænder. Landbrug & Fødevarer peger derfor på, at i det omfang, der ønskes lagt yderligere administrative opgaver på erhvervslivet, bør disse alene indføres efter et forudgående tæt samarbejde med de berørte virksomheder for herved i videst muligt omfang at undgå uhensigtsmæssige øgede administrative byrder.

Dansk Erhverv

1. Konjunkturvurdering

Dansk Erhverv deler Formandskabets overordnede vurdering af konjunktursituationen.

Opsvinget er fortsat skrøbeligt, hvilket bekræftes af den negative vækst i de seneste kvartaler. Selvom eksporten og omsætningen på hjemmemarkedet stiger, er udviklingen endnu ikke kraftig nok til at styrke beskæftigelsen, investeringerne og boligmarkedet.

Dansk Erhverv hæfter sig ved, at der forventes et beskæftigelsesfald på 9.000 personer i 2011, og at skønnet for væksten i erhvervsinvesteringerne i 2011 er nedjusteret fra + 2,7 % til +0,4 %. Et lille flertal af servicevirksomhederne forventede ved en måling i februar, at investeringerne i 2011 ville stige en smule. Dansk Erhverv vurderer bl.a. på den baggrund, at 2011 trods alt vil blive året, hvor erhvervsinvesteringerne ikke længere vil bidrage negativt til væksten.

Dansk Erhverv mener, at regeringens planlagte overordnede finanspolitiske stramninger er rettidige og nødvendige. Behovet for finanspolitisk konsolidering bør veje tungere end fortsatte finanspolitiske udskrivninger, og samtidig vurderes konjunktursituationen p.t. at være robust nok til at imødegå de gradvise stramninger af finanspolitikken.

Dansk Erhverv er i den forbindelse enig med såvel Formandskabet som et bredt flertal i Folketinget i behovet for, at der indføres flerårige udgiftsrammer for at sikre målene i udgiftsstyringen i Kommunerne.

Opsvinget foregår langsomt og er endnu ikke bredt funderet, men har været drevet af opfyldning af tomme lagre, mens erhvervsinvesteringer og familiernes forbrug fortsat udvikler sig svagt. Dansk Erhverv vurderer, at den fortsatte fremgang og bedre situation på arbejdsmarkedet vil medvirke til, at detailhandlens andel af privatforbruget vil øges i 2011, og at forbrugskvoten generelt i de følgende år gradvis normaliseres.

2. Efterløn og pensionsalder

Analysen viser, at personer, som går på efterløn ikke har dårligere helbred end befolkningen som helhed. Generationsmæssigt favoriserer de gældende regler de personer, som nu trækker sig ud af arbejdsmarkedet på bekostning af tidligere og fremtidige generationer.

Den nye tilbagetrækningsaftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre medtages i analysen. Dansk Erhverv mener, at en hurtig afskaffelse af efterlønnen ville have været den optimale løsning, men den nye tilbagetrækningsaftale er på mange punkter det næstbedste alternativ, fordi den yder et stort bidrag til de finanspolitiske udfordringer og trækker i retning af mere ligelig behandling mellem nuværende og fremtidige pensionister.

3. Finanspolitikens holdbarhed og troværdighed

Dansk Erhverv mener, at det er afgørende, at dansk økonomi er stabil, og stigende gæld vil sætte spørgsmålstegn ved troværdigheden af finanspolitikken. Med udsigt til et holdbarhedsproblem på omkring 1 % af BNP i 2020 går Dansk Erhverv ind for gennemførelsen af reformer, der sikrer balance i 2020 og i årene derefter.

Dansk Erhverv bakker op om regeringens reform af efterløn og tilbagetrækningsalder. Det er vigtigt, at arbejdsudbuddet øges, og antallet af personer på overførselsindkomst reduceres for at løse holdbarhedsproblemet og sætte væksten i gang.

Dansk Erhverv er bekymret for indførelsen af seniorpensionsordningen, fordi erfaringerne viser, at nye overførselsindkomster tiltrækker flere, end Folketinget forventer.

I diskussionsoplægget nævnes flere skattepolitiske tiltag, der kunne bidrage til at sikre finanspolitisk holdbarhed. Det er vigtigt for Dansk Erhverv at slå fast, at højere skatter som udgangspunkt ikke er nogen god løsning. Tværtimod har dansk økonomi brug for en mindre offentlig sektor.

Der kan på længere sigt være perspektiv i at ophæve skattestoppets nominalprincip, såfremt provenuet anvendes til at sænke eksempelvis selskabsskat eller de højeste marginalskatte for at få gang i væksten.

4. Skattesystemets indretning og administration

Dansk Erhverv finder, at der i SKAT i de senere år gøres en målrettet indsats mod de brodne kar, idet der i indsatsen skelnes mellem ”med- og modspillere” i skatteadministrationen.

Dansk Erhverv deler Formandskabets overordnede konklusion om, at tredjeparts-indberetninger og fastlåsning af felter på selvangivelsen modvirker snyd, misforståelser og underrapportering.

Dansk Erhverv er imidlertid yderst kritisk over for forslaget i diskussionsoplægget om, at indberetning af personalegoder igen i højere grad bør pålægges arbejdsgiveren, hvilket står i et direkte modsætningsforhold til Folketingets nylige lempelse af indberetningspligten.

5. Sort arbejde

Dansk Erhverv er enig i, at sort arbejde er skadeligt for samfundet, idet sort arbejde bl.a. forvrider konkurrencen i forhold til det store flertal lovlydige virksomheder, der betaler moms m.v.

Set i lyset af den overbevisende dokumentation af, at køberne får den største gevinst ved den sorte handel, vil det være naturligt at fokusere mere på efterspørgselssiden. I første omgang mener Dansk Erhverv, at den nuværende lovhjemmel kan forsøges brugt i videre udstrækning. Et redskab kan også være den af skatteministeren foreslåede afkriminalisering af en række mere bagatelagtige sorte ydelser såsom vennetjenester, hvilket vil bringe lovgivningens skattemoral bedre på linje med befolkningens.

Dansk Erhverv noterer sig med stor interesse afsnittet om, at målrettede selektive skattelettelser er velfærdsforbedrende, hvis der er høj substitutionsmulighed mellem hvidt arbejde og sort/gør-det-selv.

I forbindelse med den populære svenske RUT- og ROT-model, hævdes det i diskussionsoplægget, at der næppe er nogen nævneværdig langsigteffekt, hvilket skyldes den konservative antagelse om, at de beskæftigede kommer fra andre jobs. For hjemmeserviceudbydernes vedkommende findes der troværdige svenske analyser, der peger på, at ca. $\frac{3}{4}$ af hjemmeserviceudbydernes kommer direkte fra arbejdsløshed, sort økonomi eller lignende.

Én af flere årsager til den stærke svenske vækst er, at svenskerne med succes har formået at markedsføre en række serviceydelser, der i Danmark typisk udføres som gør-det-selv, sort arbejde eller slet ikke.

Statistikken fra de svenske skattemyndigheder viser, at "RUT-avdraget" efter tre år nu har nået en effekt på ca. 6.000 nye årsværk indenfor hjemmeservice og ca. 13.000 nye firmaer i en branche, som tidligere nærmest ikke eksisterede.

Dansk Erhverv havde på den baggrund gerne set, at der var blevet indført en endnu mere ambitiøs hjemmeserviceordning i Danmark efter svensk mønster.

Finansrådet

Konjunkturvurdering og økonomisk politik

Finansrådet deler generelt formandskabets vurdering af dansk økonomi og dens udsigter. Vi er dog en anelse mere pessimistiske på udviklingen i boligpriserne. Aktiviteten på boligmarkedet er således meget lav, og vi tør ikke udelukke prisfald.

De seneste ledighedstal underbygger dog, at opsvinget er robust nok til, at en finanspolitisk konsolidering kan påbegyndes.

Finansrådet deler ligeledes vismændenes opfattelse af de afdragsfrie lån. Denne type låneform har ikke medført ekstra risici for den makroøkonomiske stabilitet. Vi deler også holdningen om, at der ikke er behov for særlige danske tiltag rettet mod de variabelt forrentede boliglån. Vi bør afvente den nye internationale finansielle regulering, hvor der kan komme begrænsninger på udbredelsen af særligt de korte rentetilpasningslån.

De variabelt forrentede udlån udfylder en vigtig rolle, idet en lavere rente hurtigere slår igennem i danskernes økonomi, og dermed er med til at holde hånden under forbrug og investeringer, når der er brug for det. Tal fra Nationalbanken viser for eksempel, at danske husholdninger og erhvervsvirksomheder i løbet af det seneste år har sparet knap 20 mia. kr. i renteudgifter på realkreditlån i forhold til året før. Dette skyldes blandt andet udbredelsen af variabelt forrentede lån. Bankerne og realkreditinstitutterne bruger allerede en del ressourcer på at informere låntagerne grundigt om fordele og ulemper ved forskellige lånetyper, hvorfor det ikke giver mening at stramme oplysningspligten yderligere. Problemerne omkring rentefølsomheden ved valutakursuro illustrerer omkostningerne ved at stå uden for euroen.

Diskussionsoplægget beskriver fint og nuanceret Basel III-udfordringerne for det danske realkreditsystem og den store mængde af regulering, der venter den finansielle sektor. Finansrådet håber, at der fra internationalt hold skabes en anerkendelse af den høje kvalitet, som de danske realkreditobligationer har udvist, senest gennem den internationale finanskrisen. Det er endvidere afgørende, at der ikke vedtages yderligere danske stramninger til ugunst for renteniveauet og dermed forbrug, investeringer og væksten i Danmark.

Efterløn og holdbarhed

Formandskabets nye fremskrivning af efterløn tydeliggør, at efterlønsordningen i fremtiden bliver en ordning primært for de uddannede. Ligeledes viser de, at der

stort set ikke er forskel på sundhedsstilstanden blandt efterlønsmodtagerne og de beskæftigede.

Regeringens, Radikale Venstres og Dansk Folkepartis 2020-plan giver derfor et solidt løft til holdbarheden i de offentlige finanser. Større troværdighed på dette område er vigtig af hensyn til de finansielle markeder. 2020-planen vil ligeledes skabe en mere fair fordeling mellem de nuværende og de fremtidige generationer. Finansrådet er enig med Formandskabet i, at den nye seniorførtidspension skal indrettes, så der ikke blot flyttes folk fra efterløn over til en anden form for understøttelse.

2020-planen rummer herudover også tidsler, som diskussionsoplægget ikke problematiserer i større grad. Det er ikke logisk, at den nye efterlønsordning indfører en højere modregning af pensionsformuen for efterlønsmodtagere. Det er en ekstraskat på opsparing og strider således imod tanken om, at danskerne i højere grad skal spare op til egen pension. Set i forhold til pensionsformuen vil denne modregning ramme personer med de laveste pensionsformuer mest, da bundfradraget ikke længere eksisterer.

Som Formandskabet understreger, er der med 2020-planen nu præsenteret en konkret plan, der effektivt kan rette op på de eksisterende ubalancer. Finansrådet er enig med Formandskabet i betydningen heraf. Det er dog vigtigt, som påpeget, at en tilbagetrækningsreform ikke kan gøre det alene.

Der skal ske en stram styring af de offentlige finanser. Noget som historisk har været vanskeligt for kommuner, regioner og stat. Finansrådet deler desuden Formandskabets tanker om at ophæve skattestoppet, også på ejendomsværdibeskatningen. Det er dog vigtigt, at konjunktursituationen overvejes kraftigt, inden et sådan indgreb gennemføres, så det ikke får uheldige virkninger på boligmarkedet. Ligeledes bør det højere skatteprovenu gå til at sænke skatten på arbejdsindkomst. Det er vigtigt for fremtidens vækst, at danskernes skattebetalinger ikke samlet set stiger.

Formandskabet advarer mod at ændre beskatningen af pensioner. Finansrådet vil også kraftigt advare mod sådanne tanker. Der er behov for ro om pensionsskattesystemet, så danskerne ved, hvad de har at forholde sig til. Der er risiko for, at et ændret beskatningstidspunkt for pensionsopsparing vil friste politikerne over evne og medføre et højere offentligt udgiftsniveau her og nu – på bekostning af den langsigtede holdbarhed. Skatteomlægninger af denne karakter risikerer at underminere den finanspolitiske holdbarhed.

Skattesnyd

Danske borgeres snyd med skat koster samfundet milliarder af kroner årligt. Derfor vil Finansrådet gerne kvittere for, at Formandskabet sætter fokus på området. Det er væsentligt, at der iværksættes tiltag for at begrænse skattesnyd.

Derudover foreslår Formandskabet at udvide tredjepartsindberetningerne. En sådan udvidelse vil påføre bankerne væsentlige omkostninger.

Samtidig er det væsentligt at påpege, at borgeres ret til at henvende sig til indberetter i stedet for til Skat i tilfælde af uoverensstemmelser ved låste felter pålægger danske banker en u hensigtsmæssig byrde. Det påfører igen bankerne ekstra omkostninger. Kontrollen bør ligge hos Skat.

Det er Finansrådets holdning, at en oprydning i og forenkling af de danske skatteregler kan gøre det nemmere at indberette og derigennem øge skattemoralen. Dette gælder særligt på indberetninger vedrørende finansiel formue og indkomst. Her har privatpersoner svært ved at gennemskue det eksisterende regelsæt.

Sort arbejde

Finansrådet deler Formandskabets manglende opbakning til subsidier eller selektive skattelettelser til enkelte erhverv eller brancher, såsom hjemmeserviceordningen eller den nye boligjobplan. Den manglende effekt på sort arbejde samt mangel på selvfinansiering understreger, at disse modeller ikke er hensigtsmæssige.

Formandskabet foreslår at indføre en ordning, hvor betaling af enhver ydelse over 3.000 kroner skal foregå elektronisk, i stil med ordningen i Norge. Ved en elektronisk betaling bortfalder købers strafansvar. Imidlertid vil Finansrådet gerne advare mod at indføre en lignende ordning, uden først grundigt at studere erfaringerne fra Norge. Det er vigtigt at sikre sig, at omkostningerne står mål med gevinsterne – både fra et offentligt og privat synspunkt.

FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte

Konjunkturvurderingen

Det er glædeligt, at formandskabet i den nyeste prognose tegner et lidt lysere billede af den økonomiske situation end tilfældet var i efterårsrapporten. Men der er stadig behov for at iværksætte initiativer, der kan sætte gang i væksten på både kort og lang sigt, herunder at produktiviteten øges. Det undrer derfor FTF, at de planer om investeringer i den offentlige sektor som var planlagt i forhold til både 2009 og 2010 tilsyneladende ikke er sat i værk og FTF mener, de ikke bør undlades. FTF har i sit udspil vækst² peget på behovet for gode rammebetingelser for virksomhederne som

et øget offentligt-privat samspil kan bidrage til. FTF har en række forslag, der fremmer vækst, herunder at der satses på investeringer i uddannelse og innovation.

Efterløn og pensionsalder

Formandskabet har vurderet tilbagetrækningsaftalen, som er indgået mellem regeringspartierne, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre. Formandskabet konkluderer, at tilbagetrækningsaftalen er generationsmæssigt fair og mere troværdig end Velfærdsaftalen.

Sådan vurderes aftalen ikke blandt FTF-medlemmerne. For store grupper af lønmodtagere betyder den fulde og skærpede pensionsmodregning i hele efterlønsperioden, at efterlønnen reelt er afskaffet som det økonomiske grundlag for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Det opleves ikke som fair, at de lønmodtagergrupper, der i fuld enighed med politikerne har opbygget arbejdsmarkedspensioner for at sikre en holdbar finansiering af fremtidens pensioner, nu straffes ved, at man vil skære hårdt i efterlønnen.

FTF er enig i behovet for at flere arbejder længere. FTF har derfor tidligere signaleret, at man gerne drøfter ændringer i efterlønnen, hvis det skete i en samlet aftale med arbejdsmarkedets parter, hvor man også forbedrede arbejdsmiljøet og uddannelsesindsatsen.

Men tilbagetrækningsaftalen indeholder ikke disse elementer. Tværtimod efterlader den et stort uløst problem. Undersøgelser fra bl.a. SFI dokumenter, at op til 40 pct. af efterlønsmodtagerne føler sig presset til at forlade arbejdsmarkedet bl.a. på grund dårligt helbred, pres på jobbet eller ledighed. Kun en mindre del af denne gruppe vil være berettiget til den nye seniorførtidspension. Der er derfor en stor gruppe af ældre på arbejdsmarkedet, der med tilbagetrækningsaftalen står i en meget udsat position.

Finanspolitisk holdbarhed og troværdighed

FTF er enig med formandskabet i, at der er store udfordringer i forhold til de offentlige finanser. FTF har i lighed med formandskabet foreslået, at et nærliggende tiltag vil være at afskaffe skattestoppets nominalprincip. Det virker ikke troværdigt, at nominalprincippet fortsættes i en tid, hvor udfordringerne i den økonomiske politik beskrives som værende budgetunderskuddet og gældsætningen, når nominalprincippet reelt betyder, at der gives løbende skattelettelser til boligejerne. Det sker oven i købet samtidig med, at der bebudes stramninger i den offentlige sektor de kommende år, så der ikke er plads til vækst i velfærden, og hvor der aftales reformer, der forringer mulighederne for offentlige ydelser også for de svageste.

Skattesystemets indretning og administration

FTF er chokeret over, at formandskabet i sin rapport viser, at der i 40 pct. af tilfældene af selvstændig erhvervsindkomst er tale om snyd. For FTF viser det klart, at der er behov for, at der satses på mere kontrol af ligningen af denne indkomsttype. Både for at styrke skatteprovenuet, men bestemt også for at styrke retsbevidstheden. Samtidig bør der arbejdes intensivt med at øge tredjepartindberetningen på dette område, så den urimelige høje andel af snyd kan nedbringes.

Sort arbejde

FTF er enig med formandskabet i, at sort arbejde er skadeligt for samfundsøkonomien. FTF ser derfor gerne, at der i langt højere grad end det er tilfældet nu, laves en styrket indsats mod sort arbejde. Forslaget om at gøre det ulovligt at købe sort arbejde finder FTF vil være en helt naturlig og nødvendig del af en sådan indsats. De norske erfaringer med elektroniske betalinger ser lovende ud og er bestemt også en metode, som FTF gerne ser afprøvet i Danmark.

FTF har noteret sig, at formandskabet beregninger viser, at subsidiering af lønudgifter til hjælp i hjemmet og håndværkerarbejde ikke vil kunne finansiere sig selv. Det bør give regeringen anledning til eftertanke, idet de netop har lanceret en sådan ordning uden at sikre sig, at der er tilstrækkelig finansiering. Ordningen vil derfor ifølge FTF's beregninger kunne føre til et betragteligt dræn i statskassen uden, at det er sikret, at det reelt skaber øget beskæftigelse.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konjunktursituationen og finanspolitik

Formandskabet skønner, at BNP-væksten aftager fra 2,1 pct. i 2010 til 1,6 pct. i 2011 og vurderer, at konjunkturerne ikke kan forventes at være fuldt normaliserede på denne side af 2015. Ses der bort fra lagernes bidrag til væksten, er den underliggende vækst kun på 0,9 pct. i 2011. Formandskabet konkluderer alligevel, at konjunktursituationen er robust nok til at påbegynde opstramning af finanspolitikken.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) forstår ikke, at Formandskabet når frem til denne anbefaling. At væksten i dansk økonomi blev negativ i 1. kvartal 2011 for andet kvartal i træk, og at Danmark dermed igen er i en teknisk recession, var ikke forventet. Rapporten afspejler dog flere steder, at vækstudsigterne kan tilsige, at man bør udskyde opstramningen af finanspolitikken. Formandskabet vurderer samtidigt, at finanspolitikken i prognosen er neutral i 2011 (målt på den ét-årige finanseffekt). Det er derfor uklart, om Formandskabet anbefaler en neutral finanspolitik i 2011, på linje med AEs anbefaling, eller om Formandskabet anbefaler den påbegyndte opstramning af finanspolitikken i 2011, som ligger i regeringens Genopretningsplan. Finansministeriet har en finanseffekt på -0,4 pct. i 2011 ifølge Budget-

oversigt (maj 2011). AE har desuden svært ved at se, hvordan Formandskabet kan nå frem til en neutral finanseffekt, når man sammenligner forskellen mellem Formandskabets og Finansministeriets skøn for det offentlige forbrug, de offentlige investeringer og skatterne.

Formandskabet opstillede i foråret 2007 en tommelfingerregel for sammenhængen mellem dels outputgab og finanseffekt, som med Formandskabets outputgab på minus 3½ pct. i 2011 tilsiger en finanspolitisk stimulans på plus 0,9 pct.enhed af BNP. Og i foråret 2010 skrev Formandskabet, at en forudsætning for en mindre stram finanspolitik var, at der vedtages markante reformer. Formandskabet forklarer ikke den manglende konsistens i forhold til de tidligere rapporter.

AE mener også, at Formandskabet lægger for stor vægt på den strukturelle registrerede nettoledighed. Den registrerede nettoledighed giver ikke et retvisende billede af presset på arbejdsmarkedet og der er brug for et nyt mål for den strukturelle arbejdsløshed. Efter AEs opfattelse bør denne måles på baggrund af enten bruttoledigheden eller AKU-ledigheden frem for nettoledigheden. Der er i lige så høj grad brug for at få bedre styr på den strukturelle arbejdsstyrke, som har svinget meget. Presset på arbejdsmarkedet bliver dermed bedre udtrykt ved det samlede beskæftigelsesgab. Hertil kommer, at outputgabets ligeledes giver et andet billede end nettoarbejdsledeshedstallene.

AE anerkender behovet for konsolidering af de offentlige finanser, men mener, man bør vente, til der er ordentlig gang i vækst og beskæftigelse. En opstramning af finanspolitikken, som der er lagt op til i 2011, risikerer at skade opsvinget. AE vurderer, at risikoen ved at stramme finanspolitikken for tidligt er større end risikoen ved at stramme op for sent.

AE er stort set på linje med Formandskabets skøn for den offentlige saldo på -3,2 pct. af BNP i 2011 og -2,7 pct. af BNP i 2012. Et underskud af denne størrelse bør tilsige, at EU's henstilling til Danmark - som blev givet på et fejlagtigt grundlag i 2010 - fjernes. Formandskabet diskuterer desværre ikke denne problemstilling, som ellers fylder i både forårs- og efterårsrapporterne fra 2010. Formandskabet vurderer ellers, at iværksættelsen af genopretningsplanen og finanslovsforslaget for 2011 har til hensigt at indfri EU's henstilling.

AE er enig med Formandskabet i, at regeringen har haft dårlig styring af de offentlige investeringer. Investeringerne er ikke kommet i gang til skade for dansk vækst og beskæftigelse. AE er også enig i, at en uændret offentlig servicestandard kræver en realvækst på knap ¾ pct. Af og til fremstilles regeringens målsætning om nulvækst i den offentlige service som værende neutral, selvom der er tale om en udhuling af servicen.

Efterløn, finanspolitisk holdbarhed og troværdighed

Formandskabet viser blandt andet, at efterlønsmodtageres gennemsnitlige dødshyp-pighed er omkring dobbelt så høj som beskæftigedes. AEs analyser af restlevetiden for efterlønnere og beskæftigede viser også en signifikant forskel. AE savner dog en opdeling af helbredsanalyserne efter alderen for overgang til efterløn, idet analyser viser, at det navnlig er de personer, der går tidligt på efterløn, der i gennemsnit har et dårligere helbred end beskæftigede. Denne aldersopdeling er særlig relevant i forhold til forkortelsen af efterlønsperioden fra fem til tre år ifølge tilbagetrækningsaftalen. AE savner desuden vurderinger af de fordelingsmæssige konsekvenser af aftalen. Analyser fra AE viser f.eks., at det navnlig er lavtlønnede, ufaglærte og kvinder, der gør brug af hele den nuværende 5-årige efterlønsperiode.

Formandskabet er kritiske overfor troværdigheden af indekseringsmekanismen i velfærdsaftalen fra 2006. Formandskabet vurderer, at VKOR-aftalen fra maj 2011 om at forringe efterlønnen har gjort tilbagetrækningssystemet mere troværdigt, men Formandskabet reflekterer ikke over, om forringelsen af efterlønnen samtidigt betyder, at indekseringsmekanismen er blevet mindre troværdig.

Formandskabet og Finansministeriet vurderer den offentlige saldo i 2020 samt den langsigtede finanspolitiske holdbarhed overraskende ens i lyset af, at det fremgår, at der er store forskelle på de to fremskrivninger, som tilsyneladende opvejer hinanden. Eksempelvis forudsætter Formandskabet, at skattestoppet videreføres fra 2020 til 2100, hvilket isoleret set svækker holdbarheden med 1 pct. af BNP svarende til 18 mia. kr. Hvis Formandskabet blot ændrede denne ene antagelse, så den svarede til Finansministeriets forudsatte skattestop frem til 2020, så ville Formandskabets grundforløb (inkl. Genopretningspakken, men ekskl. Reformpakke 2020) være overholdbar med ½ pct. af BNP svarende til 9 mia. kr. Alene denne ene antagelse kan således være udslagsgivende for, om man anbefaler en forringelse af efterlønnen eller ej, hvis man har fokus på, om de offentlige finanser er langtidsholdbare.

Formandskabet har kort undersøgt betydningen af at flytte beskatningen af pensionsopsparinger fra udbetalingstidspunktet til indbetalingstidspunktet. Formandskabet vurderer effekterne er, at den offentlige saldo bliver mærkbart forbedret i en periode på 25-30 år og nettogælden vil være permanent lavere. Formandskabet vurderer, at en ændret beskatning vil fjerne et troværdighedsproblem ved at give tydeligere information til finansmarkederne om den reelle offentlige formue. Hertil kommer, at omlægningen, som udgangspunkt, er neutral over for den enkelte pensionsopsparer og ikke påvirker hverken den intergenerationelle fordeling eller den finanspolitiske holdbarhed. Umiddelbart synes summen af ovenstående argumenter at kunne lede til, at det er et fornuftigt forslag, men Formandskabet ender med at konkludere, at omlægningen ikke kan anbefales, fordi der er fare for, at politikerne fri-

stes over evne. Der synes ikke at være økonomiske, men alene politiske argumenter mod forslaget.

Formandskabet gentager Arbejdsmarkedskommissionens beregning af, at en times ekstra arbejdstid om ugen forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 15 mia. kr.

Formandskabet vurderer, på baggrund af beregninger foretaget på SMEC-modellen, at hvis efterlønnen gradvis reduceres med 30.000 personer, så vil arbejdsløsheden fem år efter være ca. 20.000 personer højere end uden reformen, og 3.000 personer overgår til førtidspension. Ti år efter reformen er arbejdsløsheden fortsat 8.000 personer højere end uden reformen, og først 15-20 år efter reformen er beskæftigelsen steget lige så meget, som arbejdsstyrken. Formandskabet anfører, at midlertidig højere ledighed er en pris, der er svær at undgå.

Som følge af den voksende arbejdsløshed, presses reallønnen ned med ca. 2 pct. Hvis der ikke først er gang i væksten, skal lønudviklingen dæmpes for at sikre, den øgede arbejdsstyrke også resulterer i øget beskæftigelse. Reallønnen for ufaglærte vil formentlig falde mere end 2 pct., fordi reformen forøger udbuddet af ufaglærte og kun i mindre grad øger udbuddet af arbejdskraft med videregående uddannelser. Derfor vil lønledningen primært ramme de lavest uddannede og lavtlønnende og kun i mindre grad de højtuddannede. Samtidig falder behovet for ufaglært arbejdskraft markant de næste ti år, mens behovet for uddannet arbejdskraft vokser.

Den lange tidshorisont på 15-20 år, før beskæftigelsen er øget lige så meget som arbejdsstyrken, understreger, at hvis man ikke først har gang i væksten, går der lang tid, før beskæftigelsen øges som forventet. Tilbagetrækningsreformens bidrag til de offentlige finanser med 18 mia. kr. allerede i 2020 er derfor usikker. Historisk har der været eksempler på, at arbejdsstyrken er blevet markant større, uden at beskæftigelsen er blevet øget.

AE anerkender, at øget arbejdsstyrke på langt sigt vil føre til en tilsvarende større beskæftigelse, men hvis man ikke først skaber vækst, og lønnen ikke vil give sig nok, vil arbejdsløsheden vokse på det korte og mellemlange sigt.

Særlig sagkyndig Birgitte Sloth

Konjunktur og holdbarhed

Som de netop offentliggjorte også nationalregnskabstal indikerer, så er konjunktursituationen stadig præget af stor usikkerhed, og den økonomiske vækst kan udmærket vise sig at blive lavere og arbejdsløsheden højere end som fremskrevet i rapporten. Også selvom den internationale økonomi skulle udvikle sig som forudsat. De økonomiske fremskrivninger som formandskabets anbefalinger baseres på, er som

altid alene punkt-fremskrivninger, og giver dermed ikke grundlag for at vurdere usikkerheden.

Hertil kommer, at det er vanskeligt at bedømme de langsigtede konsekvenser af den aktuelle ledighed og det store, delvist uforklarede fald i den registrerede beskæftigelse. Det er derfor meget nødvendigt med grundigere analyse af og flere data for arbejdsmarkedet. Eksempelvis bør det undersøges hvor stor del af faldet i beskæftigelsen, der er skjult ledighed. Særligt udviklingen i den faktiske ledighed blandt unge, nyuddannede og personer der ikke tidligere har været i beskæftigelse, bør følges meget nøjere.

Der kan derfor være behov for en lempeligere finanspolitik end anbefalet af formandskabet, uagtet at der på lidt længere sigt må ske stramminger af hensyn til holdbarhed og troværdighed, jf. rapportens kap 3.

Selvom også de mere langsigtede økonomiske fremskrivninger er usikre, er selve identifikationen af holdbarhedsproblemet klar, da det kun i begrænset omfang afhænger af efterspørgsels- og konjunkturudviklingen, men primært stammer fra mere forudsigelige udviklinger i demografi, tilbagetrækningsadfærd og olie- og gasproduktion. Det er derfor heller ikke overraskende, at der er pæn overensstemmelse mellem den økonomiske fremskrivning fra Finansministeriet, som udgør grundlaget for 2020-planen, og så den fremskrivning der præsenteres i rapporten.

Den nyligt indgåede tilbagetrækningsaftale vil kunne afhjælpe holdbarhedsproblemet markant, men næppe sikre en troværdig fremtid for dansk økonomi. Det bør derfor også kraftigt overvejes at ophæve af skattestoppets nominalprincip med tilhørende relativt højere beskatning af især boliger. Nominalprincippet indebærer en automatisk sænkning af den reale beskatning, uden at der tilsvarende er indbygget en automatisk forøgelse af andre skatter eller nedsættelse af offentlige udgifter. Princippet bidrager dermed i sig selv til skabelse af holdbarheds- og troværdighedsproblemer.

Ved opstramning af de offentlige udgifter er det fortsat vigtigt også at være opmærksom på at udgifter til investeringer som uddannelse, infrastruktur og forskning har betydning for den fremtidige vækst. Selvom den fremtidige vækst – blandt andet i kraft af indeksering af sociale ydelser – ikke direkte påvirker holdbarheden, så kan det alligevel vise sig at have betydning eksempelvis via migrerende arbejdskraft. Og uanset effekten på holdbarheden, så er fremtidens vækst jo grundlaget for fremtidens velstand.

Realkredit og andre lån

Rapportens kapitel 1 indeholder en generel diskussion af realkredit og de nye låneformer, men anbefaler umiddelbart ikke nogen nye begrænsninger. En vurdering af

de tilladte låneformer for eksempelvis realkreditinstitutioner bør imidlertid tage højde for låntageres vanskeligheder ved at gennemskue og forstå konsekvenserne af komplicerede finansielle beslutninger. Det følger af basal økonomisk teori, at valgmuligheder altid er en fordel for købere på et marked, men fra mere avanceret og empirisk forskning i forbrugeradfærd ved vi, at det ikke behøver at være tilfældet i praksis. Eksempelvis kan forbrugere overvurdere umiddelbare besparelser i forhold til mere langsigtede omkostninger. Det kan derfor i praksis være velbegrunderet til at begrænse valgmulighederne eller i hvert fald gøre valg, der typisk er mindre hensigtsmæssige, vanskeligere tilgængelige og eksempelvis ikke tillade disse i realkrediten. Det er næppe nok alene at kræve, at långivere informerer om konsekvenserne. Eksempelvis er den fremtidige renteutvikling i sagens natur uforudsigelig, og det er svært, måske endda umuligt at kvantificere de involverede usikkerheder, der heller ikke kan beskrives neutralt, korrekt og forståeligt for potentielle låntagere.

I stedet for ren information kunne det overvejes at eksempelvis fleksibelt forrentede lån ikke tilbydes via realkredit, men alene af banker – i hvert fald hvis de også skal være afdragsfrie. Lånegrænser eller differentieret tinglysningsafgift som forslået af formandskabet er et alternativ, men med svagere effekt.

Som påpeget i rapporten så kan den økonomiske politiks troværdighed, især troværdigheden af fastkurspolitikken, blive svækket, hvis en stor andel af almindelige boligejere har store fleksibelt forrentede lån, fordi det så kan være svært at beslutte nødvendige, eventuelt store og pludselige rentestigninger. Dette troværdighedsproblem gør i sig selv de fleksibelt forrentede lån mere attraktive for den enkelte låntager, da de uforudsigelige rentestigninger herved bliver mindre sandsynlige. Hvis dette får flere til at optage fleksibelt forrentede lån, startes en slags ond spiral, der evt. er en del af forklaringen på disse låns store markedsandel.

Det er vigtigt, at denne spiral brydes, således at andelen af låntagere med rentefølsom gæld bliver så lille og så velpolstret, at det er troværdigt at nødvendige rentestigninger vil blive gennemført. Det betyder formodentlig, at en langt mindre del af lånene end i dag bør være fleksibelt forrentede. Hvis man ved reguleringer eller andre tiltag får nedbragt andelen af fleksibelt forrentede lån, kan man efterfølgende oplyse om hvor få almindelige lånere, der har optager eksempelvis risikable banklån, og hermed få startet en bedre spiral, hvor låntagere bliver mere betænkelige ved at optage de specielle fleksibelt forrentede lån.

Skattesnyd og sort arbejde

Det er glædeligt, at formandskabet tager dette vigtige emne op, og betryggende at konstatere, at skattesystemet generelt fungerer godt. Det danske system og specielt den udbredte brug af tredjepartsindberetninger er tydeligvis effektivt og medvirker til, at det høje skattetryk kan opretholdes. Der er dog problemer med især manglen-

de indberetning af indtægter, og særligt i form af såkaldt sort arbejde. Hvis skattesnyd og sort arbejde skal bekæmpes, er det vigtigt at forstå indberetningsadfærd, og identificere faktorer der kan påvirke tilbøjeligheden til at arbejde sort.

Dette kan modelleres som en ren økonomisk kalkule, hvor besparelsen ved snyderi vejes op mod risikoen og omkostningerne ved at blive afsløret, som i rapportens boks IV.1. Men borgere vil typisk være mere tilbøjelige til at overholde regler end en sådan økonomiske beregning tilsiger. Borgere kan være risikoaverse og dermed lægge mere vægt på det store potentielle tab med lille sandsynlighed end den mindre gevinst ved regeloverholdelse. Hertil kommer eventuelt et ekstra ikke-pekuniært tab af anseelse for personer, der opdages af skattemyndighederne, samt en moralsk gevinst ("warm glow") ved at følge normer, der gælder i en gruppe man identificerer sig med. En mere realistisk modellering af snyd, der medtager disse effekter, vil ikke kunne understøtte formandskabets konklusion om, at skattesnyd må forventes at være uafhængigt af skattetrykket, hvis blot bøder er proportionale med skattebesparelsen.

Den moralske gevinst kan tænkes forøget ved kampagner, eksempel udbredelse af oplysning om hvor sjældent skattesnyd er i grupper som potentielle skattesnydere kan ville identificere sig med. Fra nyere adfærdsøkonomisk og eksperimentel økonomisk forskning kan hentes resultater, der kan inspirere tilrettelæggelsen af noget sådant, men der er stadig brug for meget mere, og mere konkret viden om disse mekanismer.

Fritagelse af vennetjenester, egne børn m.v. fra beskatning kan tænkes at få andre former for sort arbejde til at falde, hvis fritagelsen medfører, at det øvrige skattesnyd bliver mindre moralsk acceptabelt. Også mere effektive forbud mod at købe sort arbejde som foreslået af formandskabet, kan – udover at gøre det lettere at afsløre – også bidrage til, at gøre det mindre moralsk acceptabelt at købe sort arbejde. Formandskabets forslag om, at købere kan fritages for ansvar ved at betale elektronisk eller mod kvittering, kan yderligere bidrage til dette, men hvis det skal være effektivt, er det nok nødvendigt at finde en form så løbende betalinger af mindre beløb i forbindelse med eksempelvis hjemmeservice, rengøring, havearbejde eller vinduespudsning også kan omfattes.

Det er ærgerligt, at rapporten finder, at tilskud til hjemmeservice og håndværkere tilsyneladende ikke påvirker det sorte arbejde, men det kan som anført alligevel være værd at overveje at indføre sådanne tilskud, hvis ydelser fra hjemmeservice og/eller håndværkere er særligt nære substitutter til ubeskattet fritid. Tallene tyder på, at det er mere attraktivt for hjemmeservice end for håndværkere, konsistent med at hjemmeservice må forventes at være tættere substitut til fritid end håndværker-ydelser.

Rapporten resultater indikerer, at købere har langt større fordel af sort arbejde end sælgere, hvilket umiddelbart er overraskende, da det jo er sælgerne der bærer opdagelsesrisikoen. Dog tager beregningerne ikke højde for at salget af sort arbejde kan være kombineret med socialt bedrageri, således at den samlede gevinst er større end skattebesparelsen. Dette kan også tænkes at påvirke konklusioner om fordelingen af gevinster fra sort arbejde mellem forskellige indkomstgrupper. Også på dette område er der behov for mere viden.

Særlig sagkyndig Torben M. Andersen

Forårets rapport tegner et billede af dansk økonomi i langsom bedring efter finanskrisen. Der er udsigt til en moderat vækst og en vending i ledighedstallene. På den baggrund vurderes den aktuelle indretning af konjunkturpolitikken at være passende.

Der er generelt en vis usikkerhed omkring konjunkturudviklingen og situationen på arbejdsmarkedet. Foreløbige nationalregnskabstal, offentliggjort efter rapportens færdiggørelse, skaber yderligere usikkerhed omkring udviklingen. På det seneste har der været tegn på fald i ledigheden (også langtidsledigheden), men vurderet ud fra især AKU-tallene er der fortsat et højt ledighedsniveau. Udviklingen i beskæftigelse og (brutto)ledighed har adskilt sig betydeligt grundet et fald i arbejdsstyrken. Mens arbejdsstyrken steg med 90.000 personer fra 2005 til 2008, er den faldet med ca. 80.000 personer fra 2008 til 2010. For en vurdering af arbejdsmarkedets tilstand – og dermed også for en vurdering af konjunkturpolitikken – er det afgørende, om faldet i arbejdsstyrken primært dækker over ledige uden arbejdsløshedsforsikring og mulighed for at modtage dagpenge eller kontanthjælp, eller om faldet dækker over andre forhold som f.eks. vandrede arbejdskraft. Dette har også betydning for den reaktion, man må forvente i arbejdsmarkedet i takt med øget efterspørgsel, hvad enten den er skabt af den generelle konjunkturudvikling eller politiske tiltag. Desværre gør rapporten ikke noget forsøg på nærmere at dekomponere faldet i arbejdsstyrken og dermed bidrage til en mere præcis vurdering af situationen på arbejdsmarkedet.

Rapporten indeholder et kort afsnit om boligfinansiering i Danmark. Der konkluderes, at de nye låneformer ikke udgør noget væsentligt problem, og at der ikke er behov for ændringer eller reguleringer. Analysen går ikke særlig langt i en diskussion af de problemer, der er knyttet til boligmarkedet, og som har været i fokus under den finansielle krise. Diskussionen vedrører primært spørgsmålet om rentefølsomhed, men ikke hvorledes finansieringsmulighederne påvirker boligmarkedets reaktion i forhold til andre påvirkninger, herunder betydningen for prisdannelse og volatilitet i markedet og de afledte samfundsmæssige konsekvenser heraf. Belåningsfor-

mer må også her ses i forhold til andre faktorer, f.eks. skatteforhold. Fokus på rentefølsomheden forbigår også fuldstændigt den internationale diskussion om, dels i hvilket omfang pengepolitikken skal og kan tage hensyn til udviklingen på boligmarkedet, og dels behovet for andre former for regulering. At en øget rentefølsomhed ikke er noget problem under *normale* omstændigheder, er ikke et klart kriterium i denne sammenhæng. Ikke mindst da der har været betydelig heterogenitet i udviklingen inden for Euro-området, ligesom udviklingen ikke altid er særlig synkron med udviklingen i Danmark, heller ikke i perioder med ro på valutamarkedene.

Der er for nylig fremlagt forskellige bud på reformpakker. Der er grund til at hæfte sig ved, at disse alle indeholder forslag om introduktion af et udgiftsloft. Dette er, som påpeget i rapporten, en væsentlig del af reformpakkerne, selvom den ikke har været genstand for så megen debat som de øvrige forslag, men som potentielt er af lige så stor betydning som de øvrige reformforslag. Det er således positivt, at der er bred politisk opbakning til introduktion af et sådant styringsinstrument. Der er dog grund til at påpege, at det foreliggende forslag er ufuldstændigt og ikke nødvendigvis giver den forventede styring. Rapporten går ikke langt ind i diskussionen af disse spørgsmål. I forslaget er konjunkturafhængige udgifter som f.eks. dagpenge undtaget af loftet, ligesom investeringer er undtaget. Der er klart behov for tilpasningsmuligheder under et udgiftsloft til at håndtere konjunkturudsving, men om dette mest hensigtsmæssigt sker ved at fritage en hel udgiftsgruppe fra loftet, eller ved en eksplicit konjunkturmarginal i loftet er ikke klart. For investeringerne er der det problem, at klassificeringen af udgifter som konsumtion eller investering ikke er entydig, og der er således mulighed for at omgå loftet ved omklassificering af udgifterne. Et fænomen der ikke er ukendt i forhold til f.eks. målsætninger for forskningsudgifter. Den separate behandling af investeringer antyder en såkaldt "Golden-Rule" tankegang, hvor budgeteffekterne af investeringer skal fragå den samlede saldo. Den præcise håndtering heraf i de fremlagte forslag til et udgiftsloft er ikke klart, og en friholdelse fra loftet må stille andre krav til f.eks. en løbende opgørelse af den samlede offentlige kapitalbeholdning. Endelig og måske vigtigst er udgiftsloftet ikke knyttet til indtægtssiden, og dermed foreligger der fortsat en mulighed for, at disciplinen i den samlede finanspolitik undergraves af skattelettelser, jf. 2010/15 planerne. Udgiftsmålene skal ses i sammenhæng med indtægtsbasen, og derfor er det et problem, hvis det nye system ikke sikrer en sådan sammenhæng. Et samlet sæt af finanspolitiske målvariable bør derfor indeholde både et udgiftsmål og et saldomål (eller mål for skatteprovenu).

I den politiske debat er året 2020 blevet gjort til pejlemærke for de økonomisk-politiske planers horisont. Det er af pragmatiske grunde hensigtsmæssigt at have en sådan horisont. Det er imidlertid problematisk, når 2020 i den politiske debat fremstår som et absolut endemål, da alle fremskrivninger viser systematiske underskud i en lang periode efter 2020. Et forløb med systematiske underskud vil betyde en

markant gældsopbygning trods langsigtet holdbarhed, og rapporten diskuterer denne problematik indgående. Et aspekt er, hvor stor en gæld de finansielle markeder vil acceptere, før der kommer en rentereaktion. Erfaringerne under finanskrisen har vist, at denne effekt kan være ganske markant og lægge store begrænsninger på den økonomisk-politiske frihed. I rapporten foreslås et (netto) gældsloft på f.eks. 50 % af BNP som en måde til at sikre sig mod en situation med meget sårbare offentlige finanser trods en underliggende holdbarhed. Der savnes en nærmere diskussion af implementeringen af et sådant loft, og hvorledes det konkret skal oversættes til et saldomål for at sikre, at man når gældsmålet. Endvidere kan et eksplicit gældsmål være problematisk, da der grundet svingninger i de finansielle markeder kan forekomme store ændringer i gældsniveauet for i øvrigt uændret økonomisk politisk. Måske vigtigere er det, at der savnes en nærmere diskussion af robustheden i forhold til konjunkturudsving. De fremlagte forløb, f.eks. det holdbare forløb (figur III.18) har en budgetsaldo, der i en årrække er tæt på - 3 % af BNP, tilsvarende for forløbet med et gældsloft (figur III.20) eller med yderligere tilbagetrækningsreformer og besparelser (figur III.23 og III.24). Et gældsloft vil derfor ikke automatisk skabe en robusthed i forhold til konjunkturfluktuationer, og med en underliggende strukturel budgetsaldo, som er negativ i flere tiår, vil denne sårbarhed være potentiel stor. Dette taler for, at en mere robust situation skabes ved en underliggende profil sigtende mod strukturel balance.

Som indledning til diskussionen af tilbagetrækning har rapporten et afsnit om pensionsystemer (afsnit II.2). Dette afsnit er mangelfuldt. En afgørende forskel mellem et løbende finansieret (PAYG) og fondsbaseret system er afkastforskellen. Et fondsbaseret system kan tilbyde et højere afkast end et med løbende finansiering, og dette er baggrunden for pensionsreformer i retning af fondsbaserede løsninger, jf. også arbejdsmarkedspensionerne i Danmark. Både i forhold til fordeling og forsikring har et løbende finansieret offentligt pensionssystem imidlertid fordele sammenlignet med et fondsbaseret system. Endvidere er der en stor forskel i praksis imellem systemerne, da et offentligt system typisk er bygget op omkring bestemte pensionsalder, mens et fundet system har mere fleksible muligheder for tilbagetrækning. Tilpasningen til stigende levetid er derfor potentielt forskellig mellem de to systemer. Der savnes også en nærmere diskussion af de tilpasningsmekanismer, der er indbygget i pensionsystemerne i andre lande for at sikre robusthed i forhold til den demografiske udvikling. Der savnes endvidere en diskussion og analyse af, i hvilket omfang den officielle pensionsalder vil være styrende for den faktiske tilbagetrækningsalder i takt med stigende levetid og opbygning af større private pensionsformuer. Problematikken er kort nævnt, men fortjener en nærmere analyse, da det er helt afgørende for analyserne, at den faktiske pensionsalder følger med den officielle.

Rapporten indeholder en interessant og udførlig diskussion af tilpasningen af aldersgrænser for efterløn og pension, og de finanspolitiske implikationer heraf. Tilpasningen af efterløns- og pensionsalder via den såkaldte indekseringsmekanisme introduceret med velfærdsforliget diskuteres som et tidsinkonsistensproblem, i forhold til om fremtidige generationer vil følge den stipulerede indekseringsregel. Problemet her er ikke et tidsinkonsistensproblem i traditionel forstand, hvor afkastet af irreversible beslutninger senere kan ændres som følge af f.eks. beskatning eller inflation. For de generationer, der trækker sig ud i dag på basis af eksisterende regler, vil fremtidige ændringer ikke være af betydning. Hvis nuværende generationer vælger at trække sig tidligt tilbage, efterlader de en større gæld til fremtidige generationer, og presser på denne måde disse til at vælge senere tilbagetrækning (eller tilsvarende reformer for at sikre finansieringen). Det afgørende problem er således den intergenerationelle balance eller fordeling, da fremtidige generationer ikke har mulighed for at gøre krav på nuværende generationer. Hovedproblemet ved velfærdsaftalen er således, at ændringer i efterløns- og pensionsalder er skudt frem i tid og dermed friholdes nulevende generationer. Diskussionen af de intergenerationelle fordelingsimplikationer er sparsomme. I kapitlet om tilbagetrækning tages der udgangspunkt i, at det er fair, at alle generationer arbejder den samme andel af livet, og i kapitel III er der en meget sparsom diskussion (side 276).

Særlig sagkyndig Nina Smith

Rapporten indeholder interessante kapitler om skattesnyd og sort arbejde. Udover generelle hensyn til fairnes og retfærdighed, kan de samfundsøkonomiske problemer ved sort arbejde vurderes ud fra fordelingsmæssige, efficiensmæssige og fiskale perspektiver. Rapporten indeholder en interessant og grundig analyse af de fordelingsmæssige aspekter ved sort arbejde, hvor konklusionen er, at det sorte arbejde er relativt neutralt i forhold til fordelingen i disponible forbrugsmuligheder, men at der naturligvis er et fordelingsmæssigt (horisontalt) problem i forhold til de laveste indkomstgrupper som ikke har mulighed for at arbejde sort. I forhold til det efficiensmæssige argument er der meget fokus i analysen på substitution mellem sort og hvidt arbejde, både i de teoretiske argumenter om dødvægtstab og i de empiriske analyser af mulige effekter på det hvide arbejde af en reduktion af det sorte arbejde. Der kan både være substitution på efterspørgsels- og udbudssiden mellem sort arbejde og gør-det-selv arbejde. Spørgsmålet er, om en stor del af det sorte arbejde alternativt ville blive udført som gør-det-selv arbejde, fordi substitutionen på efterspørgselssiden primært ligger mellem gør-det-selv arbejde og sort arbejde, hvorved de allokeringmæssige gevinster måske ville være meget mindre, måske ligefrem negative. I forhold til de fiskale hensyn er rapportens tal om et potentielt provenu på ca. 29 mia kr formentlig et kraftigt overkantsskøn, som det også anføres, specielt fordi alternativet til sort arbejde i stort omfang ville være gør-det-selv arbejde, dvs.

det ville ikke øge skatteprovenuet, hvis omfanget af en del af det sorte arbejde blev reduceret.

I Danmark er begrebet sort arbejde i skattelovgivningen et meget bredt begreb, der også indbefatter vennetjenester, hvor der aftales en modydelse. I andre lande er det sorte arbejde defineret mindre bredt, og det er derfor tvivlsomt at sammenligne omfanget af sort arbejde på tværs af lande, jfr. Tabel V.1. Definitionen af sort arbejde i den danske skattelovgivning kan forekomme problematisk, dels fordi vennetjenester ikke er et veldefineret begreb, og dels fordi beskatning af vennetjenester af mange borgere betragtes som 'unfair' og uforståelig, jfr. rapportens tal om interviewpersonernes usikkerhed om definitionen af sort arbejde i interviewundersøgelser. Beskatning af vennetjenester kan have betydelige samfundsmæssige omkostninger, fordi det i princippet ulovliggør en del af almindeligt nabosamarbejde eller tilsvarende aktiviteter, der forbedrer de sociale relationer i samfundet. En mere logisk skattemæssig definition på sort arbejde kunne være, at det kun omfatter ubeskattede aktiviteter som udføres af personer, når arbejdet ligger inden for deres eget erhvervs- eller uddannelsesområde. For personer, der udfører arbejde for sig selv inden for eget fagområde i større omfang kunne der imputeres en værdi af arbejdet, som blev tillagt indkomsten, ligesom det tidligere var tilfældet i dansk skattelovgivning (f.eks. beskatning af værdi af eget arbejde når håndværkere opførte boliger til privat brug).

Det er ualmindeligt vanskeligt i den aktuelle situation at vurdere, hvordan dansk økonomi vil udvikle sig i de kommende kvartaler. Dansk økonomi har gennem en lang periode lidt under faldende konkurrenceevne på grund af høje lønstigninger og lave produktivitetsstigninger. Samtidig er det vanskeligt at vurdere aktivitetspåvirkningen, der vil komme via udbetalingerne af opsparede efterlønsbidrag for personer der forlader efterlønsordningen. Der er positive indikatorer om, at konjunkturerne er på vej op, men omvendt negative væksttal for 4. kvartal 2010 og 1. kvartal 2011. Hvis væksttallene for de to sidste kvartaler viser sig at være korrekte, bør det principielt give basis for at genoverveje finanspolitikken. Det er bekymrende, at dansk økonomi efter den dybe nedgang i 2009 kun langsomt kryber opad igen, og outputgabet er stadigvæk ganske betydeligt. Det er ligeledes bekymrende, at unge nyuddannede, der går ud på arbejdsmarkedet, oplever en relativt høj ledighedsrisiko, ligesom langtidsledigheden nu er nået op på ca. 60.000 personer. AKU ledigheden er på ca. 200.000 personer. En del af disse ledige er dog studerende, der ikke er i synderlig risiko for marginalisering, så længe de er studerende.

Hvis der skal være råderum til at føre den optimale finanspolitik lige nu i en eventuel situation med varig stagnation, er det en afgørende forudsætning, at der skabes holdbarhed og troværdighed om dansk økonomis langsigtede udvikling. I dette lys er efterlønsreformen, som diskuteres i kapitel II samt ophævelsen af nominalprincippet i ejendomsbeskatningen meget vigtige instrumenter til at skaffe det nødven-

dige råderum for finanspolitikken. Det traditionelle instrument til at stimulere konjunkturerne midlertidigt er at fremrykke offentlige investeringer. Men det er næppe hensigtsmæssigt i stort omfang at fremskynde offentlige anlægsinvesteringer, idet der er behov for en tilpasning inden for den meget store og overophedede byggesektor som frem til 2009.

Derimod kunne der være grund til at overveje selektive aktiviteter, der kan modvirke tendenser til marginalisering af specielt nyuddannede unge. Samtidig bør det overvejes at iværksætte aktiviteter som udover aktivitetspåvirkning kan betragtes som langsigtede investeringer, ikke blot anlægsinvesteringer, men også investeringer i 'human capital', dvs. folkeskole, ungdomsuddannelser, videregående uddannelser og efteruddannelse samt forskningsaktiviteter. Med udløbet af globaliseringspuljen fra Velfærdsforliget 2006, Genopretningspakken samt de almindelige generelle besparelser på dette område, er bevillingerne på uddannelses- og forskningsområdet reelt kraftigt på vej ned og den massive milliardsatsning, som var indeholdt i Globaliseringsforliget fra 2006 risikerer til dels at være spildt, fordi aktiviteterne ikke videreudvikles. Alt i alt taler dette for en fortsættelse og udbygning af intentionerne fra Globaliseringsstrategien i 2006.

Med 2020 planen er der vedtaget et nyt udgiftsstyringsystem for de offentlige udgifter. Dette må vurderes som et meget positivt initiativ, der bidrager til at gøre prioriteringen meget mere transparent mellem udgifter i stat, regioner og kommuner og tilsvarende prioriteringerne mellem offentlige overførsler og offentligt forbrug. For at få et mere nuanceret og retvisende billede af betydningen af det offentliges aktiviteter i et moderne videnssamfund og et bedre styringsinstrument for politiske prioriteringer kunne det overvejes at indbygge i udgiftsstyringsystemet en mere økonomisk set retvisende opdeling af offentligt forbrug. Som supplement til at bruge definitionen fra nationalregnskabet på offentligt forbrug og investeringer, kunne man overveje at opdele på offentligt forbrug, der går til dels velfærdsforbrug og andre offentlige forbrugsudgifter, der ikke har indflydelse på den langsigtede produktionskapacitet i samfundet, dels traditionelle offentlige investeringer samt offentligt forbrug, der kan betragtes som investeringer i 'human capital', dvs. uddannelse og forskning mv. Afgrænsningen er naturligvis ikke på forhånd fuldstændig veldefineret. Men omvendt bliver det i stigende grad vigtigt i de næste årtier, hvor presset fra de demografiske udfordringer og borgernes ønsker om offentligt finansieret velfærd uden tvivl vil vokse, at synliggøre konsekvenserne af politiske prioriteringer mellem kortsigtet 'offentligt forbrug' og langsigtede 'offentlige investeringer', hvis der skal sikres politisk fokus på at prioritere de langsigtede investeringer i både infrastruktur, anlæg, uddannelse og forskning.

ENGLISH SUMMARY

The summary is divided into the following chapters:

- The Danish Economy, chapter I
- Early retirement and sustainable and credible fiscal policy, chapters II and III
- Tax Evasion and the administration of the Danish Tax System, chapter IV
- Undeclared work, chapter V

Chapter I: The Danish Economy

The Danish economy is expected to grow by around 1½ per cent this year, while growth is forecast to increase to 2 per cent in 2012 and 2013. This trend is considered sufficient to support a gradual but weak increase in employment, following the sharp fall in employment since 2008. The growth rate of output is expected to be around half a per cent higher than the growth in potential output. Thus, the cyclical upturn is expected to continue, but it will take many years before output and employment have returned to their normal levels.

Even though output increased by more than 2 per cent in 2010 and is expected to increase by more than 1½ per cent in 2011, the recovery is not yet broadly based. A major contributor to the increase in activity in 2010 and 2011 is the increase in private inventory rebuilding, which will only provide a temporary stimulus. Consumer spending, excluding car sales, rose only slightly during 2010, and is still below the pre-crisis level. Business fixed investment is even lower compared to the pre-crisis level.

In 2011 and 2012 the growth in disposable income is expected to be very weak due to low wage increases and relatively high inflation. However, private consumption is expected to grow at 2 per cent in 2011 and 2012, despite the subdued growth in disposable income. This is due to the expectation of a gradual recovery of the consumption ratio, following the sharp fall during the crisis.

Business expectations fell markedly during the crisis and investment has not yet increased much. Investment is likely to remain subdued in 2011, after which time higher growth rates are expected, as the investment share of GDP is forecast to gradually return to a more normal level.

The Danish housing market is still weak. Housing prices have fluctuated somewhat over the past year and housing supply and time on the market have increased slightly. The expectation of only weak increases in disposable income and increasing interest rates implies that housing prices are not likely to increase appreciably in the near future. It is, however, expected that residential investment will increase slightly from the current low level. It is assessed that housing prices are still somewhat above their long-term trend level, therefore, the weak development in housing prices is expected to continue for some time. Thus, real housing prices are expected to fall slightly or remain almost unchanged for the next few years.

There is a lot of uncertainty surrounding the strength of the global recovery. High and increasing commodity prices and monetary and fiscal tightening (some of which is in excess of the tightening implied by the economic recovery) may dampen the increase in activity. Unsound public finances are a major concern in countries such as Greece, Portugal and Ireland, but uncertainty about the sustainability of public finances is also an issue in other European countries and in the US and Japan. The uncertainty about the sustainability of public sector finances may be an independent source of macroeconomic uncertainty, and it could be transmitted to other countries through the formation of expectations as well as via financial markets. The war in Libya and the general turmoil in North Africa and the Middle East are also contributing to the uncertainty. Conversely, the increase in activity has been relatively robust in the US and a number of larger European countries, in particular Germany. Growth in the Danish export markets is expected to remain at 2¾ per cent for the next few years, which means that Danish industrial exports are expected to grow. However, the growth in Danish imports is expected to exceed the growth in exports, whereby foreign trade is

expected to contribute negatively to economic growth. What's more, the high growth rate of imports is expected to result in a decrease in the current account surplus from the present historically high level.

The expectation of a growth rate of around 1½-2 per cent over the next few years implies that employment is expected to increase somewhat, while unemployment is expected to fall slightly. However, the increase in employment is not strong enough to secure significant wage increases. Since inflation is relatively high, primarily as a result of the increase in oil prices, real wages are expected to fall in 2011 and only increase slightly in 2012. Thus, the real wage is expected to increase less than productivity, implying a further decrease in the wage share from a high initial level.

The cyclical downturn in combination with fiscal stimulus has led to a marked deterioration in public sector finances. A deficit of around 3 per cent of GDP is expected this year. The deficit is expected to be reduced slightly over the next few years as a result of fiscal tightening and the gradual increase in activity. However, long term demographic trends imply an underlying deterioration in future public sector finances. The long term development in public sector finances is the theme of chapter III.

The key figures for the outlook for the Danish economy can be seen in table A.

Table A Short-term outlook for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices DKK bn.	of GDP	2009	2010	2011	2012	2013
	2010	2010					
Private consumption	853,2	48,9	-4,5	2,2	1,7	1,9	2,7
Public sector consumption	513,5	29,4	3,1	1,0	0,1	0,0	0,0
Gross fixed capital formation	287,0	16,4	-17,1	-2,2	4,4	6,2	6,5
consisting of:							
Residential investment	74,0	4,2	-16,9	-9,4	3,8	4,3	7,3
Business fixed investment	174,9	10,1	-15,3	-1,4	0,4	7,7	8,2
Public sector investment	38,0	2,2	4,6	7,3	9,5	-8,0	-8,0
Stockbuilding ^{a)}	-5,4	-0,3	-2,0	0,9	0,7	0,5	0,2
Total domestic demand	1.648,3	94,4	-6,5	1,7	2,1	2,4	2,7
Exports of goods and services	881,0	50,5	-9,7	3,6	4,1	2,7	2,6
Imports of goods and services	783,6	44,9	-12,5	2,9	5,3	3,5	4,0
GDP	1.745,7	100,0	-5,2	2,1	1,6	2,0	2,0
Key indicators							
Consumer prices, percentage change ^{b)}			1,3	2,6	2,5	2,0	1,8
Unemployment, per cent ^{c)}			3,4	4,0	4,0	3,9	3,7
Current account, DKK bn.			59,0	95,6	85,0	68,9	56,5
Current account, per cent of GDP			3,6	5,5	4,7	3,7	2,9
General government budget balance, DKK bn.			-46,5	-50,8	-57,4	-51,0	-33,8
General government bud. balance, per cent of GDP			-2,8	-2,9	-3,2	-2,7	-1,7
Hourly wage costs, percentage change			2,9	2,6	2,0	2,2	2,5
Terms of trade, percentage change			-0,7	2,7	-0,9	-0,5	0,1

a) The percentage changes are calculated as 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.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own estimates.

It is crucial that the current economic policy contributes to restoring public sector finances. The projection in chapter III illustrates that budget deficits can be expected for the foreseeable future. It is estimated that the government

budget deficit will be around 4 per cent of GDP in 2040, even when some optimistic assumptions are made, including assumptions concerning the future regulation of the statutory age of retirement. Also, it is expected that the EMU debt will probably exceed the EU limit of 60 per cent of GDP. The focus of chapter III is the long run fiscal challenges.

The planned fiscal tightening is expected to improve the structural balance by about 1½ per cent from 2011 to 2013. Fiscal policy is assessed to have a neutral effect on economic activity in 2011 even though the structural balance is already improved in 2011. Considering the entire period, 2009-2011, it is estimated that fiscal policy has increased the level of GDP by 2½ per cent, compared to a situation where fiscal policy was neutral throughout the period. This is primarily due to the large fiscal stimulus in 2009. There is also expected to be some positive stimulus during 2012 and 2013 from fiscal policy measures undertaken during the crisis, although to a decreasing extent. The total deterioration in the structural balance over the period 2008-2013 is estimated to be around DKK 35 billion, amounting to 2 per cent of GDP.

Production is still substantially below the normal level, and growth is only expected to be moderate over the next few years. This could be an argument for postponing the tightening of fiscal policy. However, it is assessed that the economic outlook is strong enough to start a rollback of the expansive policy measures undertaken during the crisis, and that the pace of this fiscal consolidation is well aligned with the increase in activity. This assessment is supported by the continuing positive effects that fiscal policy is having, despite the planned consolidation measures, as mentioned above, and the fact that employment is expected to increase slightly even when the fiscal tightening is taken into consideration. Furthermore, the increase in unemployment has been much less than previously expected, even though unemployment rose at the end 2009. The number of unemployed is currently lower than at the start of 2006, and unemployment is only assessed to be slightly higher than structural unemployment. Thus, the situation in the labour

market does not call for any additional fiscal stimulus over and above the planned measures.

Public sector consumption has increased more than planned in recent years. Real public sector consumption increased by more than 3 per cent in 2009, even though the planned increase was only 1¼ per cent when the Budget Bill was passed. In 2009 public sector consumption expenditure increased more than DKK 10 billion in excess of the budgeted increase. In 2010 the actual public sector consumption expenditure exceeded the budgeted expenditure by more than DKK 5 billion, even though public consumption fell during the second half of the year. The failure to comply with the budget targets in 2009 and 2010 follows repeated failures to meet the targets in previous years.

The systematic failure to comply with the expenditure targets illustrates the need for new mechanisms that ensure compliance. As an element of the recent national reform programme, the Danish government has proposed introducing binding, multi annual, spending ceilings, which was one of the policy recommendations in *Danish Economy, spring 2010*. The Chairmanship assesses, based partly on the Swedish experience, that such binding spending ceilings can contribute to better spending management and better compliance with the targets specified in medium-term economic plans. It is also proposed that expenditure targets be based on nominal instead of real growth targets in public sector consumption. The effect of the proposal will depend on how rigorously the spending ceilings are enforced. It is especially important that those municipalities and regions, whose accounts exceed their budgets, face individual sanctions, as explained in *Danish Economy, spring 2010*.

Not only has the management of public sector consumption expenditure been insufficient, the management of public sector investment has also been lacking. In December 2009 the Danish government's economic outlook forecast public sector investment to increase by more than 30 per cent over the years 2009 and 2010. This implied that public sector investment expenditure would have increased by more than DKK 12 billion from 2008 to 2010. Instead the actual

figures in the Danish national accounts showed that investment only increased by less than 12 per cent, implying that public sector investment expenditure only increased by less than DKK 5 billion over the period.

In the past the Chairmanship has proposed the establishment of cross-disciplinary and multi annual investment plans which would contribute to a better prioritization of investments across areas. These would also be beneficial whenever public sector investments needed to be brought forward or postponed due to cyclical developments.

The introduction of adjustable-interest rate loans and loans that allow for interest-only repayments for a number of years have provided homeowners with more flexibility in borrowing. The low short-term interest rate has reduced borrowing costs but also introduced uncertainty about future debt servicing for the loans with variable interest rates. The exemption from principal repayments for a period of time has increased flexibility by making it considerably cheaper to adjust the repayment profile of housing loans, since it is now possible to avoid the costly loan restructuring that was formerly required.

However, the great extent to which these new forms of credit are being used has also made the Danish economy more sensitive to interest rate fluctuations. Under normal circumstances the higher interest-rate sensitivity of housing finance is not problematic. The impact of monetary policy working through a response in the housing market will have a stabilising effect on the economy, as long as the Danish business cycle development is fairly synchronous with the European business cycle. As an example, the current low interest rate on adjustable-rate loans has, to a large extent, supported the Danish housing market and, thereby, the overall economy.

The increased interest-rate sensitivity is, however, a potential source of instability which could be particularly problematic in the case of a currency crisis. If pressure on the Danish kroner arises, the Danish Central Bank may be forced to raise interest rates sharply and abruptly, regardless

of the economic situation. As an example, the Danish Central Bank was forced to increase the interest rate in late 2008 due to pressure on the kroner, even though world central banks, including the ECB, had begun to ease monetary policy in response to the drop in economic activity. Even though the episode was short-lived, it occurred at a time of extensive refinancing of adjustable-rate mortgages and the temporarily higher interest rate thus implied higher debt servicing for homeowners with adjustable-rate loans for the following year(s).

It should be stressed that the fundamental issue in relation to new forms of credit is the variable interest-rate. The exemption from principal repayments for a period of time is not problematic in itself, but it contributes to increasing the interest-rate sensitivity of adjustable-rate loans. The possibility of exemptions from principal repayments on, for example, fixed-rate loans should not cause concern.

The combination of high interest-rate sensitivity and turmoil in the financial markets, especially currency crises, involves an increased risk of macroeconomic instability. Ultimately, the Government could be forced to intervene if the inability of homeowners to service housing debt lead to large increases in the number of foreclosures and enormous losses in the financial sector. The expectation of public sector intervention may, in itself, increase the prevalence of adjustable-rate loans, since a part of the risk associated with these loans is shifted away from the individual borrower and onto the taxpayers.

The Danish mortgage system is generally healthy and robust even though the popularity of adjustable-rate loans has resulted in increased risk. A part of the risk is, however, addressed in the forthcoming Basel III rules. In particular, the requirement for 'stable funding' will result in the very short-term adjustable-rate loans being more costly, which will tend to reduce the demand for this type of loan and, thereby, mitigate some of the risk.

In light of the forthcoming Basel III rules there is not necessarily any need for further restrictions on the new forms of

loans. As mentioned above, the risk is primarily associated with situations where currency turbulence implies that debt servicing on adjustable-rate loans can increase sharply. As the refinancing of adjustable-rate loans is spread out over the year, the pass-through of a briefly higher interest rate will be reduced. The advantage of limiting the risk of macroeconomic instability through restrictions on the extent of adjustable-rate loans and other loans with variable interest rates will have to be weighed against the disadvantage in terms of reduced flexibility for homeowners.

If it is considered necessary to impose restrictions they should focus on adjustable-rate loans and not on the possibility of exemptions from principal repayments for a number of years. One way of restricting adjustable-rate loans is to reduce the percentage of the purchase price that can be borrowed in adjustable interest rates. However, it is not considered to be appropriate to reduce the general loan limit of 80 per cent on mortgages. Another instrument would be to reduce the stamping fees for loans with a fixed interest rate (or increase the fee for loans with variable interest rates) in order to give borrowers another incentive to choose loans with a fixed interest rate. A third possibility for limiting the extent of adjustable-rate loans could be increasing the requirements for information about the risks associated with adjustable-rate loans, including the risk that, due to exchange rate turbulence, variable interest rates may be higher than the long-term rates prevailing at the time the loan is offered.

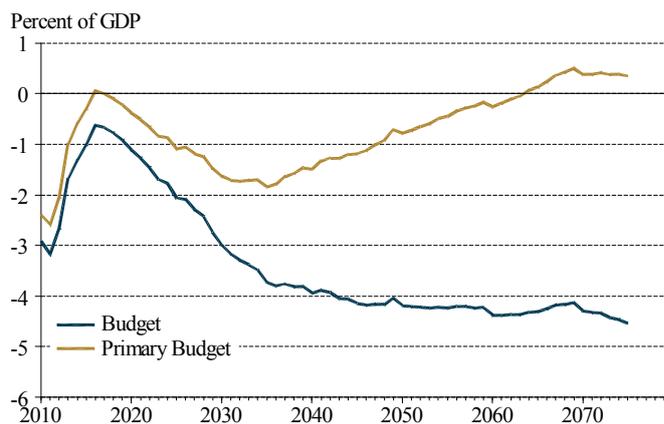
Chapters II and III: Early retirement and sustainable and credible fiscal policy

In chapter II of the report, an analysis of the Danish retirement system is presented with special emphasis on the so-called voluntary early retirement pension (VERP) scheme (“*efterlønsordningen*”). Chapter III presents a long-term projection for the Danish economy up to 2075 with focus on public sector finances.

Denmark faces considerable fiscal challenges. The demographic trend over the coming 20 to 30 years implies that the number of elderly will rise sharply, and, as a result, the demographic burden will increase similarly. Combined with the fact that life expectancy has increased very quickly, especially since 1995, the Danish public pension system will be under significant financial pressure. Thus, without any reforms or other changes that increase revenue and/or reduce costs, there is a prospect of public sector budget deficits in perpetuity.

According to the long-term projection presented in chapter III, the public sector deficit will be reduced from about 3 percent of GDP in 2011 to about 1 percent of GDP in 2020, as shown in figure A. This is primarily due to the normalisation of the economic situation combined with the planned fiscal tightening. However, the underlying trend in public sector finances is negative, and from 2040 onwards the public deficit is expected to be about 4 percent of GDP. Moreover, the projection suggests that Danish fiscal policy is unsustainable by an amount of 0.5 percent of GDP annually, which means that public sector finances have to be improved by DKK 9 billion in current prices and wage levels every year to ensure financial sustainability.

Figure A Public budget balances over the projection period



Note: The primary budget is equal to the actual budget minus net interest expenditure. When the actual budget deficit is larger than the primary budget deficit, net public debt and, consequently, interest expenditure are positive.

Source: DREAM calculations

The long-term projection takes the 2006 Welfare Agreement (“velfærdsaftalen”) into account. Under the Welfare Agreement the retirement age will be indexed to increasing life expectancy and this, therefore, constitutes a crucial element in securing the future financing of the Danish public pension system. The agreement consists of two main elements in relation to the retirement age. First, the retirement age for the voluntary early retirement pension scheme and the old-age pension scheme will be raised by two years. The voluntary early retirement pension age will be raised gradually from 2019 to 2022, while the corresponding increase in the old-age pension age will take effect five years later, thus preserving five years voluntary early retirement for all generations. Second, the agreement established a mechanism under which the retirement age is indexed to the life expectancy of a 60-year old. This mechanism aims to ensure that future generations will have roughly the same expected retirement period as those who retired in 1995.

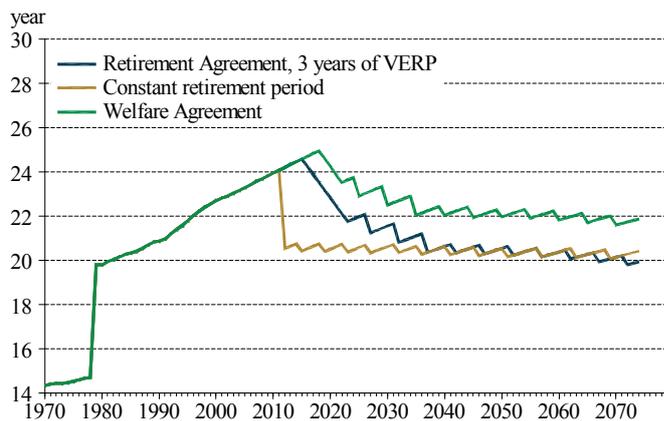
However, a crucial weakness of the Welfare Agreement is that the retirement age has remained unchanged up to now, although life expectancy has increased. This has led to an expected retirement period today that is 2.7 years longer than in 1995. Moreover, the retirement age will remain unchanged until 2019, and by then the expected retirement period will have increased by more than 3 years compared to 1995. Subsequently, it is the intention of the agreement that future politicians will raise the retirement age by more than the life expectancy of a 60-year old. If that happens, the expected retirement period will be gradually shortened towards the mid-2040s, where the expected retirement period will reach the same level as in 1995. This delayed adaptation implies that current generations are better off than both future and former generations.

The assumption that future politicians will agree to reductions in the expected retirement period that are even larger than those which current politicians have agreed upon constitutes a major credibility problem. This problem is reinforced by the fact that most of this adjustment is related to rising life expectancy that has already taken place. Thus, future politicians are not only expected to agree upon changes in the expected retirement period that current politicians are not willing to make, but also to carry out changes in the expected retirement period that compensate for the lack of change by current politicians.

To put the adjustment in the retirement age arising from the Welfare Agreement into perspective, consider figure B. The figure shows the expected number of years on the voluntary early retirement pension and the old-age pension since 1970. The introduction of the voluntary early retirement pension scheme in 1979 increased the expected retirement period from about 15 years to about 20 years. Subsequently, the expected retirement period has increased in line with rising life expectancy, and today the expected retirement period is about 24 years. In the long-run, the Welfare Agreement implies that the expected retirement period will be reduced to about 22 years. In May 2011, the current Danish Government, the Danish People's Party and the Danish Social-Liberal Party agreed to reduce the voluntary

early retirement pension period to 3 years and to raise the retirement age even sooner than agreed in the Welfare Agreement. If this new retirement plan is approved by Parliament, the expected retirement period will be reduced to about 20 years, cf. the blue line in figure B. The figure also shows a situation where the retirement period is kept constant at a level that exactly ensures fiscal sustainability, cf. brown line in figure B.

Figure B Expected retirement period



Note: The figure shows the expected number of years on the voluntary early retirement pension and the old-age pension.

Source: Own calculations.

Based on the long-term projection, fiscal sustainability is consistent with an expected retirement period of 20½ years for all future generations. This requires that the voluntary early retirement age be raised from 60 to 64 years in 2012. Figure B shows that the Welfare Agreement neither ensures fiscal sustainability nor a neutral distribution among generations – neutral in the sense that all generations are offered the same retirement period and, at the same time, a sustainable fiscal policy.

As mentioned above, the long-term projection suggests that Danish fiscal policy is unsustainable. This means that public

sector debt will continue to grow. Chapter III presents a hypothetical calculation where it is assumed that the primary budget (the public sector budget exclusive of interest rate costs) from 2012 is increased permanently such that fiscal sustainability is exactly obtained. In order to ensure sustainability, the primary budget thereby has to be improved by half a percent of GDP per year. Fiscal sustainability implies, among other things, that the public debt does not continue to grow in the long-run. However, sustainability does not specify the level at which the public debt has to be stabilized. In the hypothetical calculation, the EMU-debt is stabilized at a level of 95 percent of GDP in the long-run.

A debt increase to 95 per cent of GDP is problematic and questions fiscal credibility – even when fiscal policy is technically sustainable. First, one of the underlying assumptions of the projection is that retirement possibilities for future generations are worse than those of the present generations. If this is not implemented by future policy makers, the budget will deteriorate, and debt will grow even more. Such a result will be unsustainable. Second, even with the given assumptions the extent of the increase in government debt may be a problem. A negative development in public sector budgets and consequent expectations of debt increases may cause agents in financial markets to question the ability or will of the Danish authorities to service debt, which sooner or later will lead to increasing interest rates. It is difficult to stipulate a critical limit to the debt size, but a literature survey indicates that there may be a threshold size of government (gross) debt of 65 to 100 per cent of GDP.

In the present situation, credibility in the financial markets is more important than sustainability. It is crucial that fiscal sustainability is not based solely on surpluses that won't materialise until far into the future, especially when the surpluses are dependent on actions that have not been definitively decided upon, and which, if they are implemented, would place future generations in an inferior position compared to present ones.

A way to establish “financial credibility” is to limit government debt to under a certain threshold (or that the deficit does not pass a certain size). As an example, a calculation is made according to which government net debt may not exceed 30 per cent of GDP, corresponding to an EMU-debt of around 60 per cent of GDP. This limit may seem arbitrary, but it is chosen so that the probability of reaching the aforementioned threshold value of 65-100 per cent of GDP is very small, even, for example, in the case of a deep recession. The calculation shows that such a limit on debt size can be maintained with an improvement in the government primary budget of 1 per cent of GDP permanently from 2012. This is twice as large as the sustainability criterion, which “only” demands an improvement of half a per cent of GDP. In the projection, when the EMU-debt never exceeds 60 per cent of GDP, the government budget improves so that the deficit never exceeds 2 per cent of GDP. The projection also implies that the budget is roughly balanced in 2020. This is a coincidence as the budget in any given year depends on many different assumptions, including ones made both before and after 2020. It should also be stressed that the chosen debt limit is a cautious target.

There are many possible ways to improve sustainability. Depending on which instrument is chosen, a change in the profile will typically entail consequences for the rest of the economy as well. In principle, however, it is also possible to affect the time profile of government revenue (and expenditure) without any such consequences. One such possibility is to change the taxation rules for funded pensions. Today contributions to a funded pension scheme are deducted from taxable income, whereas pension benefits paid out by the pension scheme are taxable. If the rules were changed so that future contributions are not exempt from taxation whereas benefits become tax-free, the budget would be considerably improved during the next 30 to 40 years, corresponding to a similar deterioration in the future primary budget. *Ceteris paribus* the initial improvement will result in a considerable increase in government wealth, the interest on which will counter the tendency for the total budget to worsen. A reorganization of the pension tax may, in this sense, change the implicit government asset consist-

ing of deferred pension taxes into an explicit asset and hence improve the official government wealth position. In principle this will not affect fiscal sustainability.

However, a reorganization of the pension tax system is not without problems. A crucial condition for continued fiscal sustainability is that the large increases in tax revenues in the short and medium terms do not lead to increases in government expenditure or decreases in other taxes. To the extent that policy makers are tempted to use some of the increased revenue, the result of the reorganization will be a more unsustainable policy. For this reason it is judged that the present pension tax rules are better. It is also noted that the revenues under the present system will be realised at a time when there is relatively large pressure on public sector expenditure (that is, when a relatively large part of the population is relatively old). At the same time the deduction possibilities of pension contributions are an opportunity to smooth taxable income over time when annual income fluctuates a lot.

In April 2011 the government published a number of proposals, among which was a retirement reform. Following negotiations an agreement was reached between several parties in the Parliament (Folketinget). In the following, the central elements of a new 2020 plan for public sector finances are presented.

For many years there has been a tradition in the Ministry of Finance that fiscal policy has been planned according to medium term plans. The medium term aim has contributed to a high degree of far-sighted-ness in fiscal policy. While earlier plans have not been followed completely to the letter, they have given a good opportunity for evaluating the fiscal policy track record. Generally, such plans should contain operational goals so that it is possible to follow up on the degree of goal achievement. A point of criticism of the earlier plans has been that, to various degrees, they have built upon unspecified reform desires.

A central goal behind the 2020 plan has been to have a balanced budget by 2020. As mentioned above, the agree-

ment builds on a reduction from five to three years in the early retirement period and an earlier initiation of the increase in the retirement and early retirement eligibility ages. According to government calculations these measures will enable the goal of budget balance by 2020 to be reached and that fiscal policy will become sustainable. Generally these results are confirmed by the calculations presented in the present report.

Altogether the 2020 plan conforms, in many ways, to the criteria that should be demanded of a sustainable medium term plan. For example, the present plan is based on concrete initiatives and not unspecified reform desires to a greater extent than its predecessors. In the agreement concrete adjustments to retirement and early retirement eligibility ages have been specified. This will bring these into line more quickly with the long-run intentions for retirement ages (i.e. a period of retirement similar to that of 1995) than was the case in the 2006 welfare agreement. At the same time the plan includes an agreement to introduce expenditure limits running over several years. This may help to enforce the expenditure goals; cf. the discussion of this in Chapter I. A considerable point of uncertainty, however, is the introduction of senior early retirement, which is part of the new retirement agreement. In the past, participation in such arrangements has far exceeded expectations, which would increase costs considerably above the forecast.

The new retirement agreement made between the government parties, Danish People's Party and The Radical Left means there will be a considerable number of changes to the public pensions system. First, the early retirement period will be shortened from five to three years, whereas the ordinary retirement age after 2038 will be held at the same level as in the 2006 Welfare Agreement. The shorter early retirement period implies an increase in the lowest eligible public retirement age. Second, the new agreement involves the earlier introduction of the higher retirement eligibility ages than was planned in the 2006 Welfare Agreement.

Calculations in the chapter show that the new retirement agreement almost results in a sustainable fiscal policy with

the given assumptions. Specifically, the retirement age is judged to reduce the number of early retirement benefit recipients by 40,000 in the long run, and fiscal sustainability is improved by 0.4 per cent of GDP. The agreement also means that the retirement age will be changed relatively quickly so that the expected number of years in early retirement and retirement moves closer to the constant level expected to hold for future generations. In this way the agreement approaches a more equitable treatment of present and future generations with respect to number of years in retirement. The adjustment is still gradual, however, and the envisaged maximal period of publicly subsidized retirement is only expected to stabilize at around 20½ years in about 2040.

The retirement agreement means that, over a relatively short period of time and through concrete changes in the expected early retirement and retirement periods, an adjustment will take place for the present generations to the level expected to hold for future generations. This implies that the credibility problem, from which the 2006 Welfare Agreement suffered, is considerably reduced. Hence, it is altogether judged that the retirement agreement contributes considerably to both fiscal sustainability and renewed resilience in the comprehensive public pension system.

Fiscal sustainability can be obtained in ways other than via reforms to the public pension system. Basically fiscal sustainability and credibility can be strengthened by reducing expenditure, increasing taxation or implementing reforms that will increase labour supply. Because reforms that increase labour supply will improve the budget through lower expenditure and higher revenue at the same time, it is attractive to follow this reform path as far as possible.

The trade-off between the three ways of obtaining sustainability and credibility is naturally a political question. No matter whether labour market reforms, expenditure cuts or tax increases are chosen, it will have consequences for the well-being of some groups in society. Unfortunately neither reforms nor other budget-improving measures can be implemented in practice without costs for somebody. Which

groups will be affected will depend on the measures used. One of the costs of budget-improving measures is that they typically lead to a temporary increase in unemployment. This is true for an early retirement reform, but equally true for expenditure cuts or tax increases or for increases in labour supply through longer working hours. Hence the cost of temporarily higher unemployment is a cost that must be paid under any circumstances in order to secure a sustainable and credible path for fiscal policy.

A thorough reform of the early retirement arrangements, tough expenditure controls and abolition of the feature in the Danish tax system that causes several taxes to be eroded by inflation (the so-called nominal principle of the tax freeze) are elements of a reform package that may make fiscal policy credible. The agreements made during spring contain two of these three elements. The reform of the early retirement arrangements that were agreed upon in Spring 2011 follow, to a large extent, the recommendations of Danish Economy Spring 2010. This reform makes a considerable contribution to the credibility of fiscal policy because the retirement and early retirement eligibility ages approach the long-run targeted level relatively quickly, through concrete resolutions and early adjustments instead of more distant, not firmly determined indexation.

Chapter IV: Tax Evasion and the administration of the Danish Tax System

People evade taxes in various ways, for instance through underreporting income on annual tax returns, through transfers of capital to tax-haven countries or through undeclared work. Evasion through underreporting alone costs society approximately 5 billion DKK annually in lost tax revenue.

Tax evasion is costly to society: Evaders spend resources to dodge taxation, the tax authorities spend resources to uncover just a part of the evasion and tax evasion can itself lead to a less effective use of resources. Tax evasion fur-

thermore leads to a redistribution of income from honest tax payers to tax evaders.

However, reducing tax evasion is also costly. It is, therefore, neither realistic nor efficient to fully eliminate tax evasion, as the costs would be disproportionately large compared to the benefits.

Different policy instruments may contribute to a reduction in tax evasion: Increased enforcement and control by the tax authorities and thereby increased probability of detection, increased penalties, reduction in the gains from (undetected) tax evasion, and campaigns to influence people's attitudes to tax evasion. The specific instruments should, from a purely economic perspective, be used up to the point where the cost of the increased use of the instrument is equal to the socio-economic gain from it. There may thus be large differences in the suitability of the instruments for different types of tax evasion, as their effectiveness varies across the types of evasion.

Chapter IV focuses on tax evasion through the underreporting of income on annual tax returns, with a brief discussion of tax evasion through the use of tax havens. Chapter V discusses tax evasion through undeclared work as a type of evasion that is particularly hard to uncover by administrative means.

An analysis of the tax authorities' enforcement efforts suggests that the inspection regime for the annual tax returns is seemingly appropriately designed. No large potential gains can be identified from changing the enforcement system.

The average tax evasion by citizens in relation to annual tax returns amounts to 1,150 DKK per year. As part of their tax enforcement effort, the tax authorities apply a system where a tax return is flagged if the return is suspicious. A flag increases the likelihood that an annual statement is inspected manually by the authorities. The analysis suggests that this system is good at targeting enforcement efforts and that the revenue gains from adjusting flagged tax returns

exceed the cost of inspecting the return. A similar result does not apply to an average unflagged annual return. It would thus not be appropriate to increase inspections of unflagged returns. The flagging system only uses information on income types etc immediately available to the tax authorities. Analyses presented in the chapter suggest that it is not possible to improve the flagging system significantly by including socio-economic factors such as gender, age, education, etc.

Third-party reporting describes the fact that the tax authorities receive income statements for citizens from other parties, e.g. employers, banks or pension funds, and thus not from tax payers themselves. Analyses show that third-party reporting is a very effective instrument for avoiding irregularities in the annual tax returns. Income types with a high degree of self-reporting by the tax payers show a high incidence of tax evasion, while the opposite is the case for income types with extensive use of third-party reporting, see table B. A regression of the incidence of tax evasion on social, economic and tax system factors also shows high explanatory powers for factors describing the degree of third-party reporting, while socio-economic factors only influence tax evasion very modestly.

Table B *Third-party reporting and tax evasion by income types*

	Share of popula- tion	Re- ported by third- party^{a)}	Inci- dence of tax evasion^{b)}
	-----	Per cent	-----
	-----	-----	-----
Positive income	98	90	5
Negative income	79	75	6
Personal income ^{c)}	95	99	2
Deductions	60	63	4
Share income	22	64	4
Self-employment in- come	8	10	40
In total^{d)}	98	93	9

a) See text for definition of third-party reporting. The share of third-party reporting is calculated with respect to income after correcting for evaded taxes.

b) The Incidence of tax evasion is calculated as the share of tax payers with the respective income type who have been found to evade taxes.

c) Personal incomes include wages, pensions etc with some pension contributions deducted.

d) The total is calculated for net income as the sum of all positive and negative incomes.

Note: A person can have several income types simultaneously.

Source: Own calculations based on Kleven *et al.* (2011): Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica*, 79, s.651-692.

On average, the self-employed annually evade taxes of 9,000 DKK. However, it is complicated to inspect tax returns from the self-employed as a far smaller share of their income is third-party reported. Inspection costs, on average, therefore exceed the revenue gain from inspection.

The results show that an increased use of third-party reporting may be expected to lead to increased tax revenues. It

could also yield a socio-economic benefit, as third-party reporting could reduce the overall administrative costs of reporting, as it has the advantage of economies-of-scale in the costs of reporting.

It is therefore recommended that third-party reporting be extended where possible and where it does not lead to disproportionately high expenses. Banks have recently been asked to report both purchase and sale prices for stocks, so that tax payers' capital gains can be calculated automatically by the tax authorities. The cost of this is limited, as banks are already reporting dividends. The use of third-party reporting should, in general, be extended to include the majority of financial products. There is also an obvious advantage in allowing more fringe benefits to be covered by third-party reporting, for instance company-paid day care or bonus points for work-related flights or hotel stays.

Increased use of third party reporting means that more information on the tax returns cannot be changed by the tax payers themselves. Rather, tax payers have to request the reporting party, for instance their employer, or the tax authorities, to make changes. This can reduce the number of irregularities in the tax returns and may thus be beneficial and cost-effective. However, the benefit of reducing the tax payers' direct access to adjusting the tax return should be weighed against the potentially adverse real economic consequences. In some cases the use of third-party reporting may entail costs through, for instance, the administrative burden for the tax payer of requesting the reporting party or the tax authorities to make the appropriate changes. This is particularly relevant for information that the tax authorities only have incomplete information about, e.g. commuting distances for the calculation of travel expense deductions.

Even though it is possible to make the inspection of tax returns more effective through increased third-party reporting, the manual control of selected annual returns will still be necessary. This is especially true for the self-employed, where the possibilities for third-party reporting are limited. Hence it is not possible to point to any savings potential with regard to manual inspections. If the enforcement

expenses are reduced, there is a risk that this may lead to more irregularities in the tax returns and thus to a higher revenue loss.

It is important to improve the efficiency and targeting of inspection efforts continuously, for example by the increased use of third-party reporting. More effective enforcement efforts leading to a 5 per cent reduction in the average tax evasion on tax returns may yield increased tax revenue of 250 million DKK. Enforcement costs, however, have to be deducted to measure the net gain.

It is the individual taxpayer's responsibility to ensure that the tax return is completed correctly. Errors in tax returns may be due to conscious or unconscious errors, for instance because the taxpayer did not check the tax return thoroughly enough. Regardless of the cause however, errors on tax returns will increase inspection costs. The introduction of user fees for the tax authorities' inspection of tax returns could, therefore, be considered. One could imagine a system where a taxpayer whose return is corrected by the tax authorities pays a fee equivalent to a share of the value of the correction. The fee is also paid in cases where the correction is to the benefit of the taxpayer. To limit the taxpayer's expenses, the fee, however, has to be capped. Such a fee will mean that taxpayers have a greater incentive to be careful with their tax returns. The fee should not be construed as a punishment or as a replacement for the existing penal system, but purely as a user fee for the inspection services of the tax authorities. Thus, the users will partly be paying for the inspection of tax returns.

A special form of income tax evasion is the placement of wealth in countries that do not automatically provide details on capital gains to other countries' tax authorities, the so-called tax haven countries. This allows tax payments on returns on assets to be hidden from taxation. There is ongoing international work, facilitated by the OECD, to reduce opportunities for tax sheltering through bilateral agreements on the exchange of information with tax-shelters. Denmark has already signed agreements with several countries. A full solution to the problem will, however, require a complete

set of agreements between all countries, which is not realistic in the short term. Denmark should continue to support international efforts to reduce the use of tax havens, but it is doubtful whether the effort in the short term will yield a significant return in the form of higher Danish tax revenues.

Chapter V: Undeclared work

Cash in hand or undeclared work has a negative effect on the economy. Analyses show that the lost tax revenue from undeclared work could be up to 29 billion DKK annually. In practice, much of this potential revenue cannot be realised as the complete elimination of undeclared work is unrealistic. Labour and capital inputs are used less efficiently in undeclared work as the productivity might be lower than in declared work. Therefore, a part of the lost tax revenue is a private financial gain for buyers and sellers of undeclared work, but the other part is lost due to less efficient resource allocation. If it is assumed that the private financial gain is equal to half of the lost tax revenue, then the loss to society due to inefficient use of resources can be up to 14 billion DKK annually. This is, however, a result subject to considerable uncertainty. Furthermore, Skat (the Danish tax and customs administration) uses resources to expose undeclared income, and undeclared work leads to unintended redistribution of income from people who are not engaged in undeclared work to people who are.

Measures aimed at detecting undeclared work, like the measures aimed at tax evasion in general, should be compared to the gains such as increased tax revenue. Some amount of undeclared work is unavoidable, as it is extremely expensive to detect undeclared work and to collect the resulting increased tax payments. The high enforcement costs call for other measures to reduce undeclared work. Examples could be general tax relief, selective subsidies, tax exemptions for reciprocal favours (ie, the services/help of friends that is repaid with another favour, which is agreed upon beforehand), or prohibiting the purchase of undeclared work. The effectiveness of these instruments is assessed in the chapter.

Anonymous surveys indicate that about 20 per cent of the population was engaged in undeclared work within the past year. The typical person engaged in undeclared work is a male with nine years of schooling or with a trade, who is employed in the building industry and who lives in a sparsely populated area. Other surveys indicate that about half of Danes have paid for undeclared work in the past year, while a further approximately 30 per cent indicate that they have been willing to do so. Thus, the purchase of cash work is a popular activity among the general population.

The tax avoidance is carried out by the seller of undeclared work who does not pay income taxes or VAT, but the seller shares the private economic gain with the buyer of the work. Case studies in the report indicate that the buyer of undeclared work gets the largest share of the private economic gain while the smallest share is left to the seller. A buyer of carpentry or mechanical work gets up to 80 per cent of the gain, and a buyer of cleaning services even more. The analyses are uncertain, but sensitivity analyses do not change this result. The results presented below are therefore based upon the assumption that the buyer gets 75 per cent of the private economic gain while the seller gets the remaining 25 per cent.

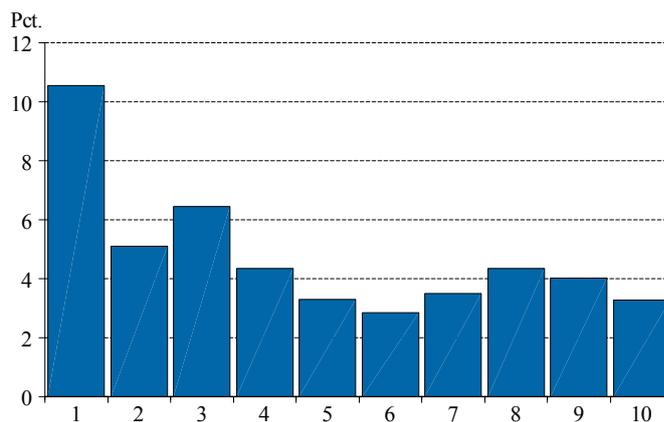
Both buyers and sellers of undeclared work achieve a gain at the expense of other tax payers. People with a high declared income have, in general, higher absolute gains from undeclared work than people with a low declared income. This holds for both buyers and sellers of undeclared work. The 10 per cent with the highest declared income have an average gain of 16,000 DKK annually, if it is assumed that the buyer gets 75 per cent of the private economic gain. The 10 per cent with the lowest declared income have an average gain of 5,000 annually. Sellers of undeclared work are included in these averages.

Sellers of undeclared work with high incomes face a higher marginal tax rate and, therefore, have a higher gain from not declaring work-related income. Moreover, there is a positive correlation between total declared income and hourly

wages from undeclared work, which gives higher gains from undeclared work to people with high declared incomes. A significant correlation between total declared income and the quantity of undeclared work cannot be identified. The positive correlation between the purchase of undeclared work and declared income is likely caused by a higher consumption level in general, hence also higher consumption of undeclared work.

However, there are also differences in the distribution of the declared income. Figure C shows the private economic gain from undeclared work relative to the declared gross income. The gain comprises a larger share of the income for the lower income groups than for the higher income groups. The gain is quite stable at 3 to 4 per cent for income deciles 4 to 10. I.e. the private economic gain from undeclared work affects the vertical income distribution progressively, even though the absolute gain from undeclared work increases with declared income.

Figure C Private economic gain from undeclared work relative to declared gross income, if buyers and sellers share the gain 75:25



Source: Rockwoolfonden's research unit, Statistics Denmark and own calculations.

The possibility of regressive redistribution from tax evasion in general was discussed in chapter III, and it was concluded that there is probably no regressive redistribution arising from this. The result in figure C indicates that this is not the case for undeclared work either. On the contrary, it indicates that the existence of undeclared work creates a more equitable income distribution than the tax system suggests. I.e. there is more redistribution of income in Denmark than would be expected from usual measures that do not take undeclared work into account. This creates incentives for society to spend relatively less resources to combat undeclared work. On the other hand, under-declaration of work income also implies an undesirable horizontal redistribution from those who do not cheat to those who do. This increases the incentives to combat undeclared work.

Income taxes provide a direct incentive to hide income from tax authorities. An obvious way to reduce undeclared work is to reduce income taxes. Generally, reduced income taxes imply, however, a considerable reduction in tax revenue from activities that are declared today. Income tax reductions might reduce the amount of undeclared work, but its positive effect is insufficient in itself to offset the loss of revenue caused by the reduced taxation. Therefore, reducing income taxes in general in order to reduce undeclared work cannot be recommended.

Optimal taxation of goods and services is, in principle, differentiated so that goods and services that are close substitutes to leisure are taxed less. This is so that labour supply is distorted as little as possible, which gives a socio-economic benefit. This is the case for some maintenance and home help services.

The Home Help Service Scheme (*hjemmeserviceordningen*) was introduced in the mid-1990s and consists of a targeted public subsidy to household services, for example, cleaning (under the obvious condition that the activity is declared). An evaluation of the scheme reveals that it has increased the turnover in the household service sector supplying declared work. A reduction in undeclared work within home services

is, however, not found. This means that the increase in the declared turnover is due to increased demand for declared home services at the lower price and that the work has previously been conducted by the households themselves or has not been conducted at all.

The observed increased demand for declared labour cannot increase employment permanently as employment in the long term is determined by the labour supply (and structural unemployment). However, there could be a beneficial labour supply effect from the households that demand these services in principle. This requires that households increase their supply of labour in response to the decreased time spent on household work. The present scheme includes only pensioners and is, therefore, not expected to increase the supply of labour. The scheme should, therefore, be viewed as a social measure, not a labour market action. Whether the Home Help Service Scheme led to increased declared labour supply in the earlier versions that included all household types not just pensioners is not assessed.

Model analyses in the chapter suggest that a 35 per cent wage subsidy to maintenance or home help services funded by an increase in VAT would increase the labour supply by approximately 10,000 people and generate an annual socio-economic gain of almost 1 billion DKK. The analyses are based upon parameter assumptions that are both central to the result and subject to considerable uncertainty. It is, however, quite certain that a subsidy would not be self-financing. Increased administrative costs and increased possibilities of tax evasion reduce the potential gain. The indication of an overall gain to society is, therefore, not sufficiently convincing. The Danish tax on dwellings (ejendomsværdiskatten), is fixed in nominal terms, i.e. improvements to dwellings remain untaxed. Other types of capital gains, bonds, shares etc., are taxed. This implies that too much capital is tied up in dwellings. Subsidizing home maintenance and household services will increase the capital in dwellings further, which will increase the adverse effects of the tax freeze on housing. Subsidises targeted at maintenance and home services, for this reason, are not recommended.

Favours for friends are, in principle, liable to tax. This implies, in principle, that two neighbours who help each other to build their two carports are liable to pay income tax on the value of the other's work on their carports. The work is, on the contrary, not liable to tax if each builds his own carport. This may conflict with a general perception of fairness and effective enforcement is impossible. Legislation that conflicts with people's perception of fairness can worsen tax morality and, thereby, reduce voluntary tax declaration. Legislation that conflicts with the general perception of fairness can furthermore create utility losses, e.g. from a guilty conscience. This implies a loss to society if undeclared work is unaffected by the legislation.

Not taxing reciprocal favours under a certain level could be considered. Corresponding legislation exists today in, e.g. Sweden and Germany. The individual value of reciprocal favours or the trade between two persons should, furthermore, be limited in order to avoid cases where, e.g., two tradesmen swap major services. Adverse effects may, however, arise if reciprocal favours are left untaxed. Tax morality may decrease and services that are taxed today may legally or illegally be untaxed. Hence it is not obvious that reciprocal favours should be untaxed.

High penalties for not declaring income from work can, in principle, deter people from performing undeclared work. The proportionality principle, which is a basic premise of the Danish legal system, implies, however, that there should be proportionality between the size of a criminal act and the punishment imposed. The literature does not give any clear answer to the question whether higher punishment reduces tax evasion, including undeclared work. Significantly increased punishment is, therefore, probably not an adequate solution.

Analyses in the report indicate that the buyer of undeclared work achieves the major part of the private economic gain from not declaring work. The purchase of undeclared work is, however, not an offence. Hence, there isn't proportionality between the buyers' gains and their potential punish-

ments. We recommend that the purchase of undeclared work be made an offence, ie, the existing penalty for under declaration should be supplemented with an extra penalty to the buyer.

It is not easy for the buyer to make sure that the seller of the services pays the liable taxes. This creates the risk that making the purchase of undeclared work punishable leads to unjust punishment. This is the case for purchases from firms as well as from individuals.

Purchasing undeclared work is an offence in Italy, but a buyer who holds a receipt is not responsible if the service is not declared. This rule applies for purchases from both firms and from individuals. It creates, however, a cost for customers who must manage all their receipts, which calls for alternative solutions.

Norway solves this problem by requiring that payments above 10,000 NOK (1,275 EUR) be made electronically for purchases from firms and individuals. Electronic payments document that the payments have been made, and can be used as evidence. The buyer who has paid electronically cannot be held responsible if the work is not declared. In Denmark, this electronic evidence can only be used in special cases where the tax authorities suspect that a person has not declared all income and thereby is granted access to this person's or firm's account. By far the largest proportion of the major legal transactions is electronic today, and the extra costs to the consumers are therefore probably very limited. The Norwegian system is a step in the right direction and is, as such, recommended for Denmark. The system can be even more effective if the tax authorities are granted automatic and free access to monitoring movements in Danish bank accounts.

About half of the undeclared transactions involve payments above 10,000 DKK. A lower limit is therefore recommended, e.g. 3,000 DKK (400 EUR).

Punishable purchase of undeclared work works through three channels: First, the increase in potential punishment

might in itself have a deterring effect. Second, buyers of undeclared work are given responsibility for the purchase directly. Third, the fact that the purchase of undeclared work becomes effectively illegal may have a stigmatizing effect on buyers who do not want to break the law themselves.

Punishable purchase of undeclared work may not have a major impact on the amount of undeclared work. If payment is in cash, the risk of being caught is still very small and it is not clear that a larger potential punishment will decrease the amount of undeclared work. The possibility of a small impact should, however, be viewed together with the limited extra costs of requiring electronic payments. As mentioned above, the majority of larger payment amounts are already paid electronically today, so the cost to consumers is small. It is, therefore, recommended that electronic payments of larger amounts for the purchase of work be made mandatory, even if the effect on the amount of undeclared work turns out to be small.