

Fordeling og incitament

2018

Fordeling og incitament

2018

Fordeling og incitament
2018

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
T 72 28 24 00

Omslag: whitecloud.dk
Tryk: Rosendahls
Oplag: 1.000 stk.
Pris: 150 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-970734-0-7

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-970734-1-4

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk



Tryksag
5041 0457

Forord

Dansk økonomi er blomstærk, og det er der god grund til at glæde sig over. Beskæftigelsen er høj, ledigheden er lav, flere får en uddannelse, og danske familier har fået flere penge mellem hænderne. Stribevis af reformer har lagt fundamentet for fremgangen. Derfor er det også paradoksalt, at reformskepsissen breder sig blandt Folketingets partier, i takt med at de gode resultater indfinder sig.

Fordeling og incitament 2018 er stedet, hvor alle reformskeptikere bør søge hen. Redegørelsen dokumenterer nemlig, hvordan reformer på en række områder har givet et massivt løft. Danmark er i dag et konkurrencedygtigt og moderne samfund med et erhvervsliv, der kan gøre sig gældende i den globale konkurrence, og der bliver skabt attraktive jobs til glæde for alle. Takket være reformerne har vi i dag et rigere samfund.

Analyserne viser også, at det danske samfund stadig er uden store økonomiske skel. Indkomstforskellene i Danmark er steget, især frem til 2008. Men stigningen er sket fra et – i international sammenhæng – exceptionelt lavt niveau, og Danmark er stadig blandt de OECD-lande med mindst indkomstforskelle.

Jeg glæder mig over de resultater, der er opnået. Men jeg har også ambitioner om mere. Endnu flere skal have et job og forsørge sig selv og sin familie, og endnu flere skal have en god uddannelse, der rustet dem til et langt liv på arbejdsmarkedet. Danske familier skal have et større rådighedsbeløb, og det skal være mere attraktivt for virksomhederne at investere i danske arbejdspladser. De ambitioner kan vi omsætte til virkelighed, hvis vi gennemfører nye reformer og tiltag, der løfter Danmark.



Simon Emil Ammitzbøll-Bille
Økonomi- og indenrigsminister



1. Sammenfatning.....	9
1.1 Skattereformer og økonomiske incitamenter	11
1.2 Fordeling og incitamenter i en global verden	14
1.3 Befolkningens indkomster	23
1.4 Fremskrivning af indkomstforskellene	30
Bilag 1.1 Jobindhold	32
2. Incitamenter til beskæftigelse	35
2.1 Hvordan opgøres økonomiske incitamenter til beskæftigelse?	37
2.2 Personer med relativt svage incitamenter til beskæftigelse	39
2.3 Udskiftning i gruppen med relativt svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse.....	45
2.4 Økonomiske incitamenter frem mod 2025	49
2.5 Beskæftigede med høje nettokompensationsgrader i 2025	50
Bilag 2.1 Beregning af nettokompensationsgrader	55
Bilag 2.2 Forskellige måder at opgøre en persons tilknytning til arbejdsmarkedet.....	56
Bilag 2.3 Antal personer med relativt lave forskelsbeløb og relativt høje nettokompensationsgrader.....	57
Bilag 2.4 Karakteristika for personer med relativt svage økonomiske incitamenter	59
3. Hypoteser om indkomst og formue i Danmark	63
3.1 Otte hypoteser om indkomst og formue	64
3.2 Indkomster og indkomstforskelle.....	65
3.3 Hypotese 1: Indkomstforskellene vokser hurtigere end i resten af verden.....	69
3.4 Hypotese 2: Lønnen stiger mest for højestlønnede	74
3.5 Hypotese 3: Lavere skat på arbejde har øget rådighedsbeløbet mest i toppen.....	79
3.6 Hypotese 4: Kapitalindkomst stiger hurtigere end andre typer af indkomst	84
3.7 Hypotese 5: Kapitalindkomst tilfalder i stigende grad personer med høj indkomst	92
3.8 Hypotese 6: Fattigdommen vokser i Danmark	94
3.9 Indkomst og formue.....	100
3.10 Hypotese 7: Formueforskellene er blandt de højeste i verden	101
3.11 Hypotese 8: Større indkomstforskelle mindsker den økonomiske vækst i Danmark	106
Bilag 3.1 Indkomstdefinition.....	108
Bilag 3.2 Indkomstudvikling, indkomstforskelle og lavindkomstgruppe.....	109
Bilag 3.3 Forskelle mellem opgørelser af disponibel indkomst	110
4. Fremskrivning af indkomstfordelingen.....	113
4.1 Overvejelser om fremskrivning af indkomstfordelingen	114
4.2 Centrale elementer i fremskrivningen	115

4.3	Resultaterne af fremskrivningen	122
4.4	Robusthed	126
	Bilag 4.1 Metode til fremskrivning af indkomstfordelingen	128
5.	Samfundsudvikling og reformer	133
5.1	Færre offentligt forsørgede og flere i arbejde	138
5.1.1	Efterløn	139
5.1.2	Dagpenge	145
5.1.3	Kontanthjælp	153
5.1.4	Førtidspension og fleksjob	158
5.2	Lavere skat på arbejde	165
5.2.1	Lavere marginalskat og højere topskattegrænse	167
5.2.2	Indførelse af beskæftigelsesfradrag målrettet enlige forsørgere	171
5.3	Uddannelse	173
5.3.1	Reform af erhvervsuddannelserne	178
5.3.2	Kvikbonus for tidlig studiestart	184
5.3.3	Fremdriftsreformen	187
5.4	Stigende levetid	189
5.4.1	Kræftområdet	191
5.5	Litteratur	198
	Bilag 5.1 VLAK-regeringens øvrige initiativer på skatte- og afgiftsområdet	199
	Bilag 5.2 Forskelle mellem opgørelser af fuldførelsesgrad	200
	Bilag 5.3 Fuldførelsesgrad for fulde optag, 2010/11-2015/16	201

Redaktionen er afsluttet den 23. august 2018.

Kapitel 1

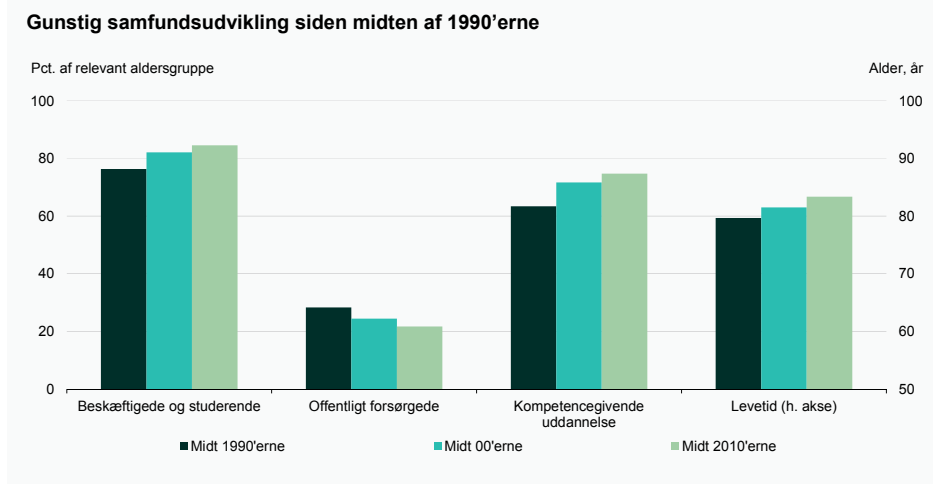
Sammenfatning

Det danske samfund er under konstant forandring. Det skyldes blandt andet globaliseringen, den teknologiske udvikling og demografiske forskydninger. Der er i reglen tale om gradvise, men vedvarende forandringer, som giver nye muligheder for gevinster for det danske samfund.

Fordeling og incitament 2018 sætter fokus på, hvordan reformer og tiltag har bidraget til en hensigtsmæssig samfundsudvikling. Den danske samfundsmodel er grundlæggende god til at håndtere forandringer. Arbejdsstyrken er omstillingsparat, og mange danske virksomheder handler, investerer og ansætter på tværs af landegrænser.

Reformer og tiltag har sat store fodaftryk på det danske samfund over de seneste 20 år. En væsentlig større andel af befolkningen er i dag i beskæftigelse eller under uddannelse, og der er udsigt til, at den positive udvikling fortsætter i årene, der kommer. Den gunstige samfundsudvikling kommer også til udtryk på andre måder, fx er befolkningens levetid øget markant, jf. figur 1.1.

Figur 1.1



Anm.: Se kapitel 5 Reforme og samfundsudvikling. Gennemsnit for 1995-1997, 2005-2007 og 2015-2017.

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

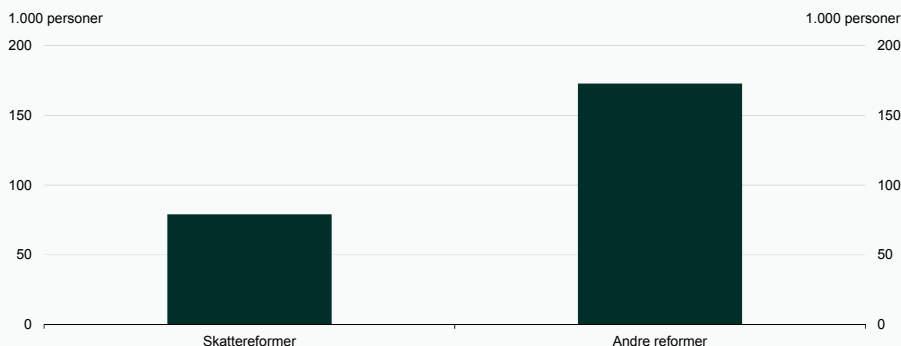
Når beskæftigelsen stiger, flere får en uddannelse, og danskerne lever længere, skyldes det ikke alene reformer. Befolkningen har fx i højere grad søgt mod uddannelser, fordi det for mange er et stærkt fundament for et godt og langt arbejdsliv. Længere levetid kan

skyldes mange forhold, fx sundere livstil og flere muligheder for at behandle og helbrede sygdomme.

Men udviklingen skyldes også reformer og andre politiske tiltag. I dag peger de økonomiske incitamenter i langt højere grad i retning af uddannelse og beskæftigelse, hvis man som ung kommer ind i kontanthjælpssystemet. Dagpengesystemet samt andre ydelser understøtter i højere grad en målrettet jobsøgning, og skattereformer har betydet, at der er langt større økonomisk incitament til at deltage aktivt på arbejdsmarkedet og yde en ekstra indsats. Tilbagetrækningsreformer betyder, at danskerne trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet, og reformer og tiltag på uddannelsesområdet understøtter, at flere får en uddannelse og gennemfører tidligere. Tiltag på sundhedsområdet har blandt andet bidraget til et større fokus på behandling af kræft end tidligere.

Reformerne har dermed bidraget til, at det danske arbejdsmarked fortsat skal være kendetegnet ved relativt attraktive og vellønnede jobs. Tiltagene har også bidraget til, at danskerne lever længere, og at velstandsfremgangen i højere grad bliver bredt fordelt gennem stigende kompetencer og en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Reformer har samlet set bidraget til at øge arbejdsudbuddet med godt 250.000 personer siden 2003. Det gælder særligt reformer, der er målrettet senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, og skattereformer, som styrker de økonomiske incitamenter til beskæftigelse. Alene skattereformerne har bidraget til at øge arbejdsudbuddet med knap 80.000 personer siden 2003, jf. figur 1.2.

Figur 1.2**Virkning på arbejdsudbuddet af udvalgte reformer, 2003-2018**

Anm.: Ved fuld indfasning i 2025. Se kapitel 5 Reforme og samfundsudvikling.

Kilde: Finansministeriet, Skatteministeriet, svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 11 af 9. oktober 2012, spørgsmål nr. 124 af 1. december 2014 og spørgsmål nr. 365 af 29. juni 2017.

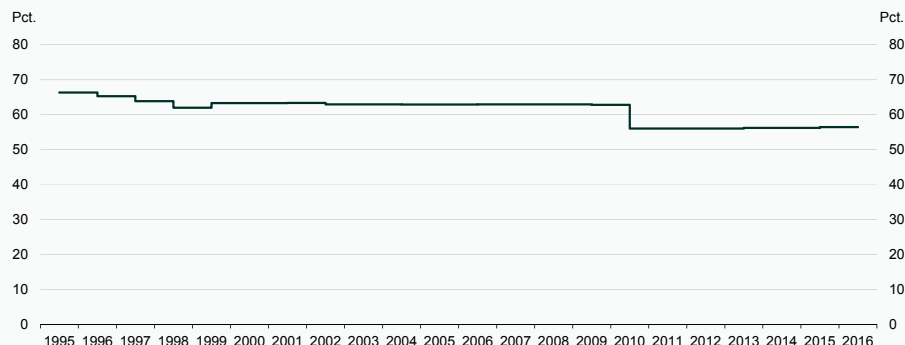
1.1 Skattereformer og økonomiske incitamerter

Skatten på den sidst tjente krone – eller marginals-katten – har betydning for det økonomiske incitament til at yde en ekstra arbejdsindsats. Det betyder, at marginals-katten har betydning for arbejdstiden, tilskyndelsen til at dygtiggøre sig eller på anden vis yde en ekstra indsats.

Skattereformer har medført, at marginals-katten er reduceret ad flere omgange gennem de seneste 20 år. I midten af 1990'erne udgjorde skatten på den sidst tjente krone op til 66 pct. I dag er den højeste marginals-kat 56 pct., jf. figur 1.3.

Figur 1.3

Højeste marginals-kat på arbejdsindkomst, 1995-2016



Anm.: Se kapitel 5 Reformen og samfundsudvikling.

Kilde: Skatteministeriet.

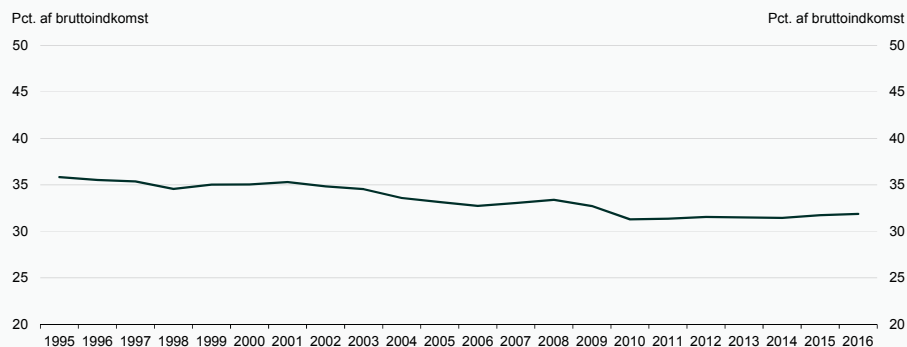
Det er særligt afskaffelsen af mellemskatten i 2010 og forhøjelsen af topskattegrænsen, som har bidraget til, at den effektive marginals-kat på arbejdsindkomst er nedbragt.

Skattereformerne har også nedbragt den gennemsnitlige indkomsts-kat. Gennemsnits-skatten har betydning for, hvor attraktivt det er at deltage aktivt på arbejdsmarkedet frem for at være passivt forsørgt.

I 1995 var gennemsnitsskatten på knap 36 pct. Den er faldet til knap 32 pct. i 2016, jf. figur 1.4.

Figur 1.4

Gennemsnitsskat, 1995-2016



Anm.: Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

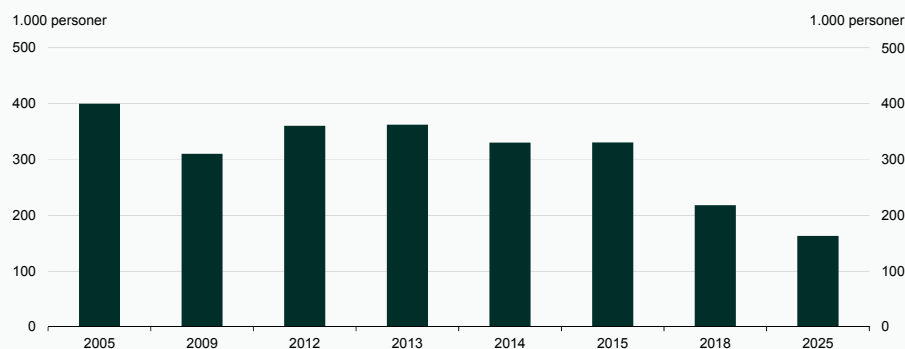
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Lavere skat på arbejde har bidraget til, at den økonomiske tilskyndelse til at deltage aktivt på arbejdsmarkedet er styrket for befolkningen som helhed, og at langt færre har økonomisk svage incitamenter til beskæftigelse. Lavere indkomst ved ledighed, som følge af blandt andet indførelsen af integrationsydelse og kontanthjælpsloft samt afdæmpet regulering af overførselsindkomster fra 2016 til 2023, har også bidraget til at øge den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse.

I 2005 havde 400.000 personer en nettokompensationsgrad over 80 pct., og kunne dermed siges at have relativt svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse. I 2018 er antallet faldet til godt 200.000 personer, og antallet forventes at falde yderligere frem mod 2025, jf. figur 1.5.

Figur 1.5

Personer med relativt svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse



Anm.: Se kapitel 2 Incitamenter til beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Når skattereformerne fra 2012 og 2018 er fuldt indfaset i 2025, skønnes det, at omkring to tredjedele af personerne med nettokompensationsgrader over 80 pct. er enten fuld- eller deltidsbeskæftigede.

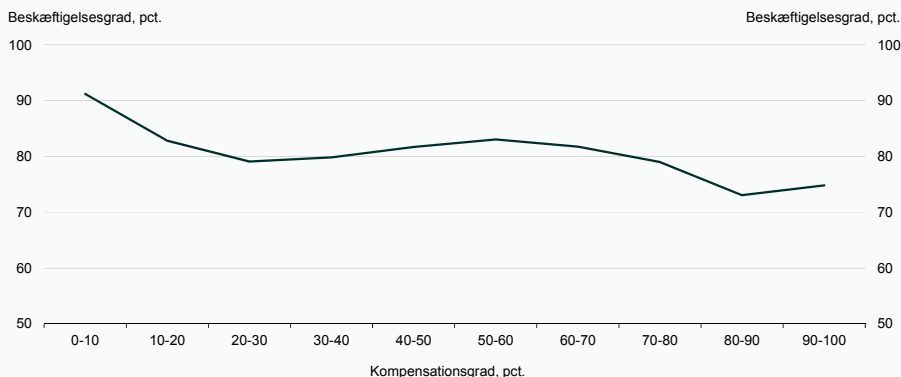
Det kendetegner personer med nettokompensationsgrader over 80 pct., at næsten alle er forsikret mod ledighed. Det skyldes, at dagpenge som udgangspunkt medfører en højere indkomsterstattende ydelse ved ledighed end kontanthjælp. Det højere ydelsesniveau skal blandt andet ses i lyset af, at arbejdsløshedsforsikring er en frivillig forsikring mod tab af arbejdsindtægter, at udbetaling af dagpenge i hovedreglen forudsætter forudgående beskæftigelse og medlemskab af en a-kasse, samt at dagpengeretten er tidsbegrænset.

Der er en veldokumenteret sammenhæng mellem økonomiske incitamenter til beskæftigelse og beskæftigelsesgraden. Personer med en høj kompensationsgrad har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end personer med et stærkere økonomisk incitament til beskæftigelse.

Nettokompensationsgraden er den disponible indkomst som overførselsmodtager i forhold til disponibel indkomst som beskæftiget. Man kan ikke sige noget om, hvad der udgør et tilstrækkeligt økonomisk incitament for den enkelte, men beskæftigelsesgraden er relativt lav for personer med nettokompensationsgrader over 80 pct.

Beskæftigelsesgraden for personer med nettokompensationsgrader under 80 pct. er omkring 80 pct., mens beskæftigelsesgraden for personer med nettokompensationsgrader over 80 pct. er knap 75 pct., jf. figur 1.6.

Figur 1.6

Beskæftigelsesgrad opdelt på nettokompensationsgrader, 2018

Anm.: 30-64 årige. Beregningerne er foretaget for 2018-regler med udgangspunkt i befolkningssammensætningen i 2015. Se i øvrigt kapitel 2 Incitament til beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

1.2 Fordeling og incitament i en global verden

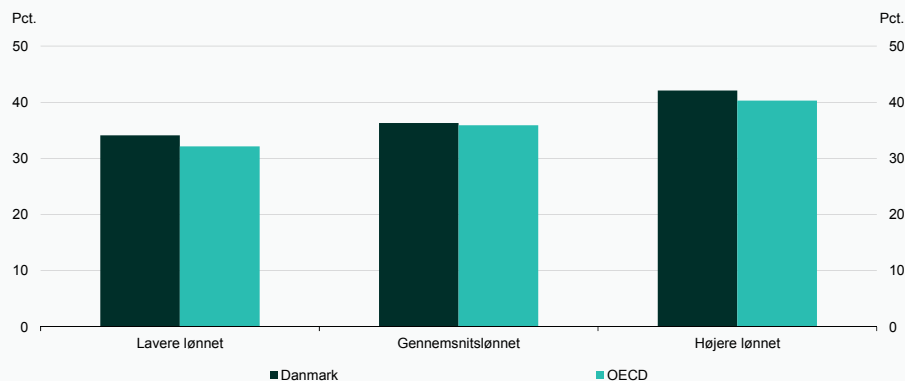
Lavere skat på arbejde har bidraget til at gøre Danmark mere konkurrencedygtig. Velkvalificeret arbejdskraft er en afgørende parameter, når det handler om at skabe vækst og velstand. Skattereformerne har øget arbejdsudbuddet og gjort det mere attraktivt at yde en ekstra indsats, dygtiggøre sig og mere attraktivt for udenlandsk arbejdskraft at bo og arbejde i Danmark.

Gennemsnitsskatterne på arbejdsindkomst er nu på niveau med, hvad beskæftigede står over for i mange andre lande. Det er tilfældet for personer, der har en gennemsnitlig lønindkomst.

Gennemsnitsskatten for en beskæftiget med en gennemsnitlig lønindkomst i Danmark er ca. 36 pct., hvilket omtrent er på niveau med OECD-landene set under ét, jf. figur 1.7.

Figur 1.7

Gennemsnitsskat på arbejdsindkomst, 2017



Anm.: *Lavere lønnet* svarer til 67 pct. af den gennemsnitlige lønindkomst, mens *højere lønnet* svarer til 167 pct. Gennemsnitsskat omfatter indkomstskat tillagt sociale bidrag fratrukket kontante ydelser.

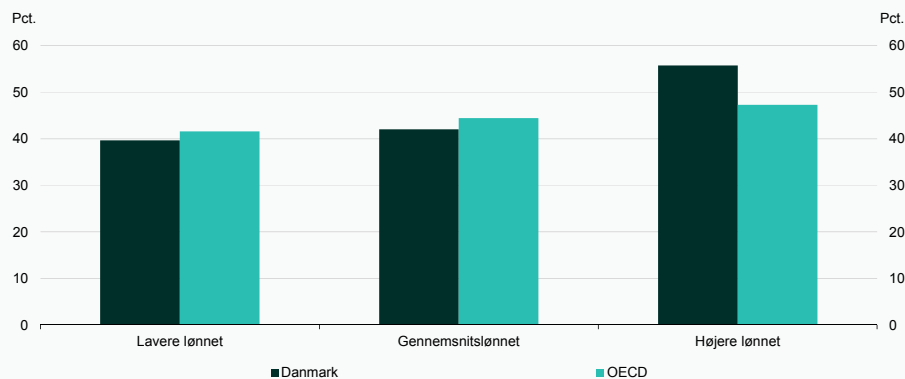
Kilde: OECD.

Skattereformerne har også bidraget til at sænke marginalskatterne markant, og de er i dag på niveau med OECD-gennemsnittet for gennemsnitslønnede. Højere lønnede i Danmark står derimod stadig over en for høj marginalskat i en international sammenligning.

Skatten på den sidst tjente krone udgør knap 56 pct. for en højere lønnet i Danmark, mens den for OECD-landene under ét er godt 47 pct., jf. figur 1.8.

Figur 1.8

Marginalskatter på arbejdsindkomst, 2017



Anm.: *Lavere lønnet* svarer til 67 pct. af den gennemsnitlige lønindkomst, mens *højere lønnet* svarer til 167 pct. Gennemsnitsskat omfatter indkomstskat tillagt sociale bidrag fratrukket kontante ydelser.

Kilde: OECD.

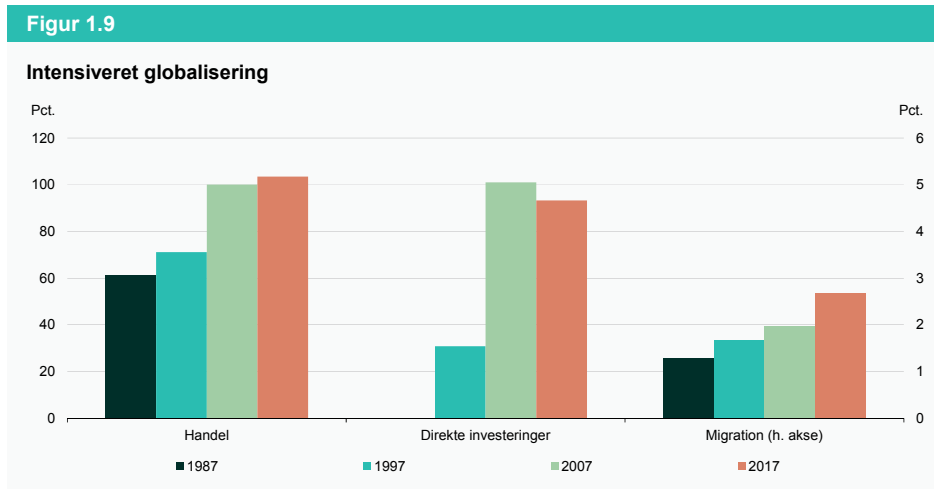
Konkurrencedygtige indkomstskatter er et af de forhold, som har betydning for, om det er attraktivt for danske og udenlandske virksomheder at placere arbejdspladser og investeringer i Danmark i en stadig mere global verden.

Handel, investeringer og migration mellem lande har fundet sted i årtusinder, men det er relativt nyt, at omfanget er så stort som det er i dag.

Udviklingen skal blandt andet ses i sammenhæng med de teknologiske fremskridt. Bedre transport- og kommunikationsmuligheder betyder, at varer, tjenester, kapital og arbejdskraft meget nemmere end tidligere kan bevæge sig på tværs af landegrænser. Internettet og elektronisk kommunikation har haft en markant betydning for, at international arbejdsdeling på tværs af landegrænser kan finde sted i så stort omfang, som det er tilfældet i dag.

Den øgede internationalisering skyldes i høj grad også, at der er fjernet barrierer for handel med varer og tjenester, og at restriktionerne på kapitalbevægelser på tværs af landegrænser siden 1980'erne er blevet ophævet i de avancerede økonomier og enten fjernet eller reduceret væsentligt i mange nye vækstøkonomier. Denne udvikling betyder blandt andet, at det er blevet nemt og billigt at sende betalinger på tværs af landegrænser. Det har også haft stor betydning, at de fleste nye vækstøkonomier er overgået til markedsøkonomi, hvor den private ejendomsret respekteres.

Danmarks tiltagende økonomiske forbundenhed med udlandet ses klart ved, at handlen med andre lande er vokset støt gennem en årrække, jf. figur 1.9. Samtidig har især omfanget af investeringer, og til dels også migration på tværs af landegrænser, taget fart de seneste 20 år.



Anm.: *Handel* er opgjort som summen af dansk eksport og import i forhold til Danmarks BNP. *Direkte investeringer* er opgjort som beholdningen af danske direkte investeringer i udlandet og udlandets direkte investeringer i Danmark i forhold til dansk BNP. Direkte investeringer er en investering i en ejerandel på mere end 10 pct. i et udenlandsk selskab. Der er ikke data tilgængelig for 1987. *Migration* er opgjort som udvandring og indvandring i de pågældende år mellem Danmark og resten af verden målt i procent af det danske indbyggertal.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

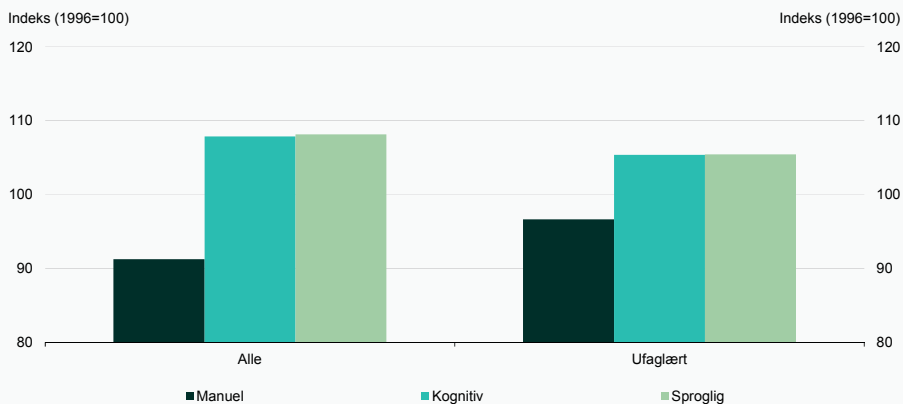
En række analyser har vist, at der er mange velstandsgevinster forbundet med globaliseringen og den teknologiske udvikling. Men der er blevet udtrykt bekymring for, at særligt ufaglærte ikke får del i gevinsterne, men tværtimod vil få det sværere på arbejdsmarkedet.

Der er tegn på, at jobindholdet på det danske arbejdsmarked stiller større krav til kompetencer, hvilket blandt andet kan skyldes den teknologiske udvikling og globaliseringen.

Der er tegn på, at det manuelle indhold i jobbene på det danske arbejdsmarked siden midten af 90'erne typisk er faldet, mens det sproglige og kognitive indhold er steget. Det kognitive indhold omfatter blandt andet problemløsning og planlægning. Det gør sig både gældende generelt og for de arbejdsopgaver, som ufaglærte varetager, jf. figur 1.10.

Figur 1.10

Udvikling i jobindhold siden midten af 1990'erne



Anm.: Udvikling i det gennemsnitlige jobindhold fra 1996 til 2016. Ufaglært omfatter personer med uddannelse på grundskoleniveau samt personer med uoplyst uddannelsesniveau.

Kilde: O*NET, International Labour Organisation, Bureau of Labor Statistics samt egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er dog stadig et ikke ubetydeligt manuelt jobindhold i mange jobfunktioner. Se boks 1.1 for opgørelsen af jobindholdet, der er baseret på en undersøgelse af det amerikanske jobmarked.

Boks 1.1

Opgørelse af indhold i forskellige jobfunktioner

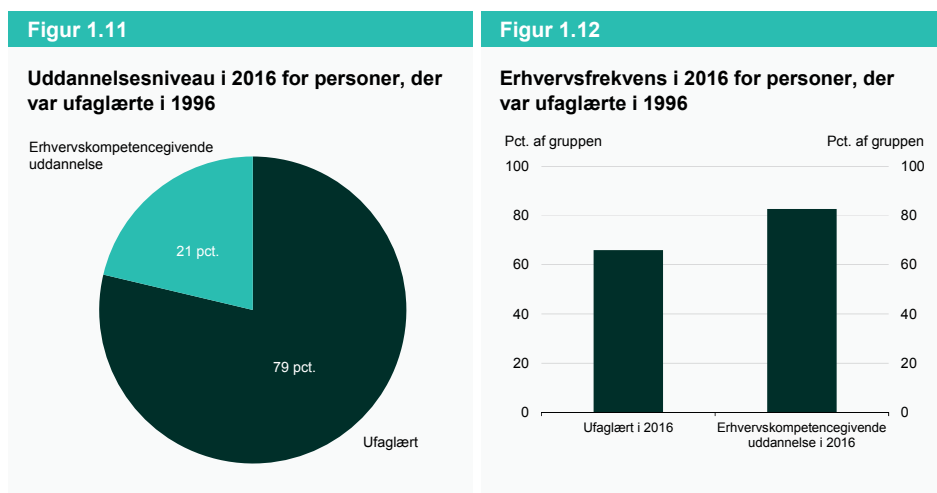
Opgørelsen af jobindholdet bygger på den amerikanske O*NET undersøgelse, der opdateres løbende af det amerikanske beskæftigelsesministerium. I undersøgelsen opgøres jobindholdet for 974 stillinger på det amerikanske arbejdsmarked. Til hver af stillingerne angives en kontinuert værdi mellem 1 og 5 for vigtigheden af forskellige egenskaber for jobbets udførelse. Egenskaberne vigtighed benyttes til at beregne henholdsvis manuelt, sprogligt og kognitiv jobindhold i det enkelte job.

Målet knytter sig til den enkelte stilling. Der vil i praksis være variationer fra medarbejder til medarbejder og fra virksomhed til virksomhed. Der er desuden usikkerhed forbundet med målet, idet der er foretaget en omregning til danske data, og jobindholdet for en faglært i USA vil ikke være identisk med jobindholdet for en faglært i Danmark.

Jobindhold opgøres efter samme principper som i Foged, M., Peri, G. (2015), *Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data*, Ottaviano, G., Peri, G., Wright, G.C. (2013), *Immigration, Offshoring, and American Jobs* og Peri, G., Sparber, C. (2009), *Task Specialization, Immigration, and Wages*.

Nogle jobtyper forsvinder, og andre kommer til, og der stilles nye krav til arbejdsstyrkens kompetencer. Samtidigt med, at jobindholdet ændrer sig, sker der også en løbende opkvalificering af befolkningen. Det sker på forskellig vis. Personer, som er ufaglærte, har fået flere kvalifikationer, og de nye generationer, som træder ind på arbejdsmarkedet har et højere uddannelsesniveau, end de generationer, som forlader arbejdsmarkedet.

En stor del af dem, der i midten af 1990'erne var ufaglærte, har siden fået en erhvervs-kompetencegivende uddannelse. Det gør sig gældende for godt 21 pct. af dem, der var ufaglærte i 1996, jf. figur 1.11.



Anm.: Personer født mellem 1. jan. 1962 og 31. dec. 1966, som var ufaglærte ultimo 1996. *Ufaglært* omfatter personer med en grundskole, gymnasiale eller uoplyst uddannelse. *Erhvervskompetencegivende uddannelse* omfatter personer, der har afsluttet en erhvervskompetencegivende uddannelse i 2016.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der kan fx være tale om personer, der har forladt arbejdsmarkedet i en periode for at tage en kompetencegivende uddannelse. Andre har taget en uddannelse samtidigt med, at de har deltaget på arbejdsmarkedet. Gruppen er kendetegnet ved at have en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet end ufaglærte, der ikke har fået en erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. figur 1.12.

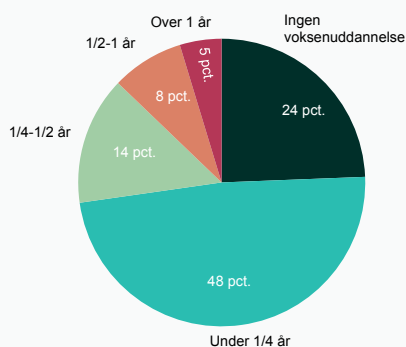
Kompetenceniveauet er også øget blandt mange ufaglærte, som ikke har fået en erhvervskompetencegivende uddannelse i perioden. Nogle har erhvervet kompetencer i form af erhvervs erfaring, og mange har deltaget i voksen- og efteruddannelse.

Voksen- og efteruddannelsessystemet omfatter blandt andet arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), som er kurser for faglærte og ufaglærte, der ønsker erhvervsrettede kompetencer. Andre kurser sigter på at forbedre almene kundskaber og mulighed for videre uddannelse (AVU), mens andre igen er et tilbud til voksne, der ønsker at blive bedre til at læse, stave, skrive eller regne (FVU).

Mange ufaglærte på det danske arbejdsmarked deltager i voksen- og efteruddannelsesaktiviteter. Knap 76 pct. af de personer, som var ufaglærte i 1996, og som ikke havde fået en erhvervskompetencegivende uddannelse i 2016, har deltaget i kurser i voksen- og efteruddannelsessystemet i perioden, jf. figur 1.13.

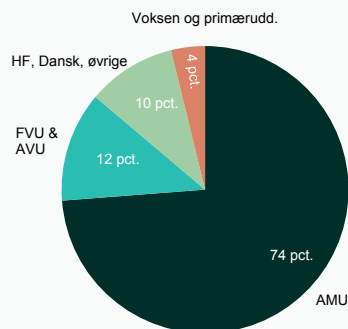
Figur 1.13

Ufaglærte i 1996 opdelt på deltagelse i VEU-kurser, 1996-2016



Figur 1.14

Voksen- og efteruddannelsesaktivitet, 1996-2016



Anm.: Personer født mellem 1. jan. 1962 og 31. dec. 1966, som var ufaglærte ultimo 1996. Voksenuddannelse omfatter forberedende og almen voksenundervisning, HF, ordblindeundervisning, folkehøjskoler, AMU-kurser foruden diplomuddannelser.

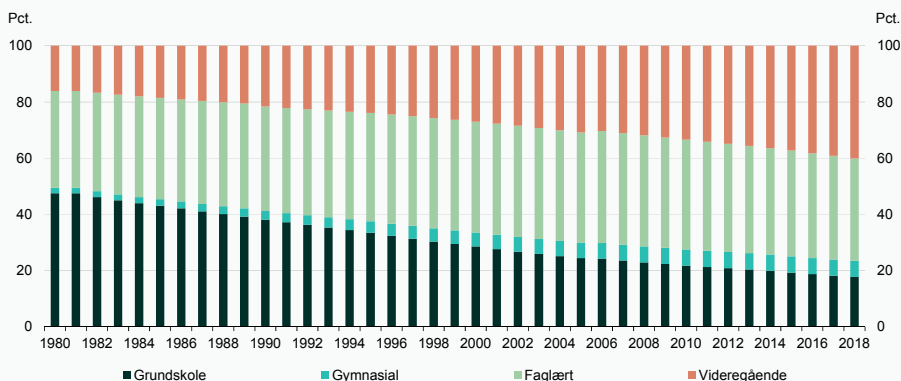
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

En stor del af gruppens kursus- og uddannelsesaktivitet har været arbejdsmarkedsuddannelser, jf. figur 1.14. Der er tale om korterevarende uddannelser, som har til formål at dække ufaglærtes (og faglærtes) behov for erhvervsrettede kvalifikationer og kompetencer, der er efterspurgt på arbejdsmarkedet.

Arbejdsstyrkens kompetencer bliver også styrket, fordi de generationer, som træder ind på arbejdsmarkedet, har et højere uddannelsesniveau, end de generationer, som forlader arbejdsmarkedet. Andelen af ufaglærte er reduceret fra 47,5 pct. i 1980 til 18,7 pct. i 2016, jf. figur 1.15.

Figur 1.15

30-59-årige opdelt på uddannelsesniveau, 1980-2016



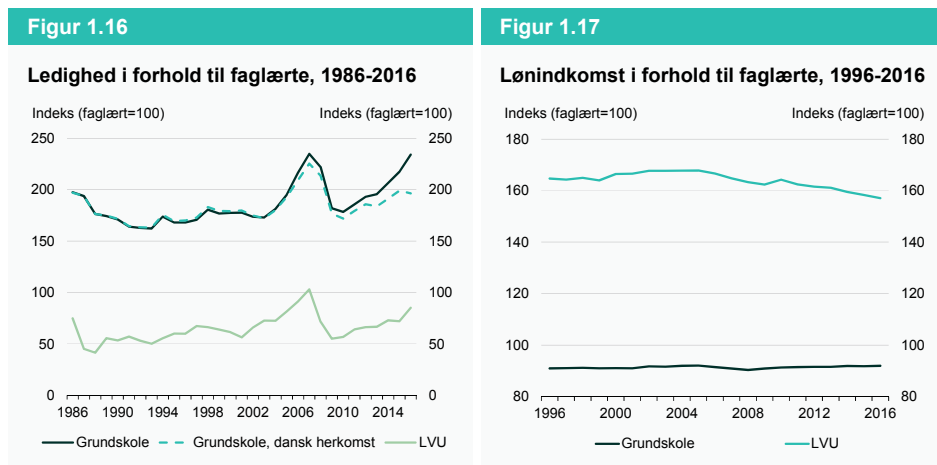
Anm.: 30-59 årige. Personer med uoplyst uddannelse indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, samt egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Når flere på det danske arbejdsmarked får en uddannelse, er det med til at sikre gode jobmuligheder for ufaglærte, på trods af at den teknologiske udvikling og globaliseringen isoleret set indebærer lavere efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft.

Det er formentlig en stor del af forklaringen på, at ufaglærte ikke har oplevet stigende merledighed eller vigende lønninger.

Sammenlignet med faglærte og personer med en lang videregående uddannelse er der ikke tegn på stigende merledighed eller stigende lønforskelle, jf. figur 1.16 og figur 1.17.



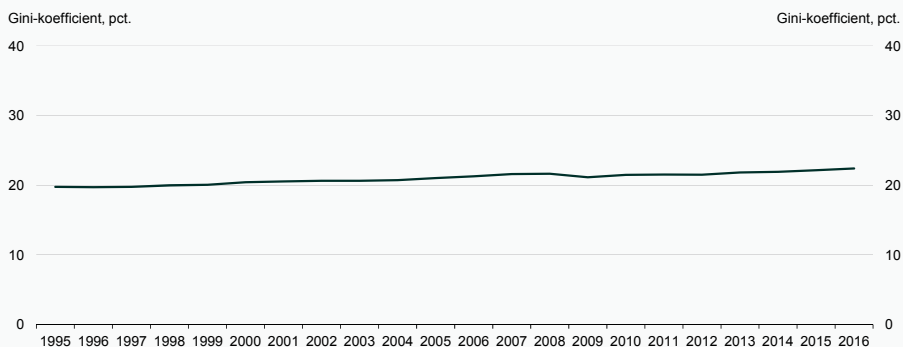
Anm.: Figur 1.16 viser ledighedsprocenter for 30-59-årige for udvalgte uddannelsesniveauer (inkl. indvandreres medbragte uddannelser) i forhold til ledighedsniveauet for 30-59 årige faglærte. Bruttoledighed er opgjort på baggrund af den registerbaseret arbejdsstyrkestatistik. Figur 1.17 viser den gennemsnitlige årlige lønindkomst inkl. pensionsindbetalinger for udvalgte uddannelsesniveauer i forhold til lønindkomsten for faglærte.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det peger på, at ufaglærte har uændrede jobmuligheder på det danske arbejdsmarked set i forhold til højtuddannede. Foruden et stigende uddannelsesniveau i befolkningen som helhed, kan det også spille en rolle, at velstandsfremgangen har understøttet væksten i en række servicebrancher, som typisk beskæftiger ufaglært arbejdskraft.

Heller ikke hvis man ser på arbejdsmarkedet som helhed, er der tegn på en tendens til stigende lønforskelle. Blandt alle fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere er der ikke tegn på øgede lønforskelle. I 1995 udgjorde lønforskellene cirka 20 pct. opgjort ved Gini-koefficienten. Der var en moderat stigning frem til finanskrisen, herefter har lønforskellene været omtrent uændret, jf. figur 1.18.

Figur 1.18

Forskelle i lønindkomst for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, 1995-2016

Anm.: Inklusive pensionsindbetalinger. Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

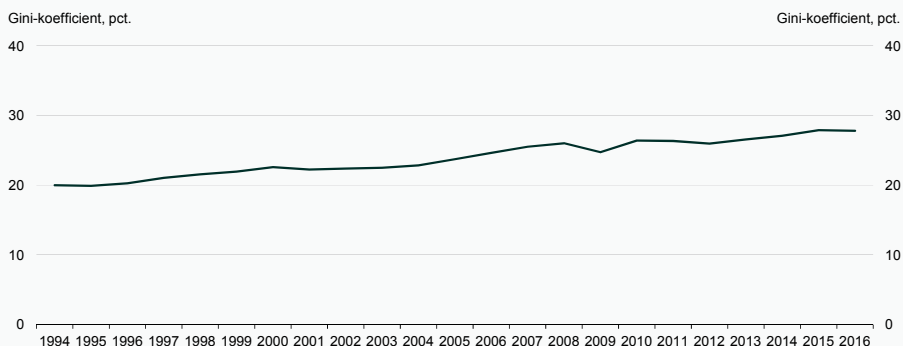
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

1.3 Befolkningens indkomster

En stor del af befolkningen er ikke erhvervsaktive og tjener derfor ikke arbejdsindkomst. Hvis man vil have et dækkende billede af indkomstforskellene, er det derfor nødvendigt at se på de samlede indkomster efter skat (disponibel indkomst).

Indkomstforskellene er fortsat små i Danmark. Den såkaldte Gini-koefficient for disponibel indkomst er steget fra 20 pct. i 1994 til 28 pct. i 2016, jf. figur 1.19.

Figur 1.19

Forskelle i disponibel indkomst, 1994-2016

Anm.: Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I den danske debat drøftes denne stigning i indkomstforskellene ofte. Hvad er forklaringen, og er det udtryk for stigende ulighed?

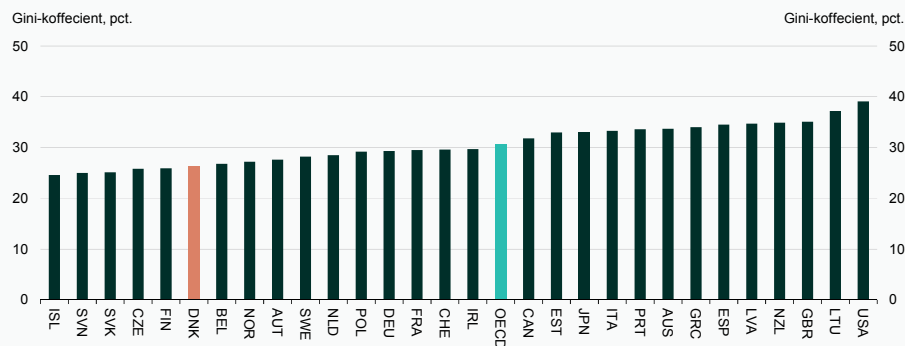
Indkomstforskelle kan ikke en-til-en oversættes til ulighed. Det skyldes blandt andet, at indkomstforskelle kan skyldes, at familierne har truffet og træffer forskellige valg, fx med hensyn til uddannelse, arbejdstid og indsatsen på arbejdsmarkedet i øvrigt. Disponibel indkomst er desuden ikke et eksakt mål for forbrugsmulighederne, fx er der ikke taget højde for forbrugsmuligheder som følge af formue, indkomst fra sort arbejde og gaver fra familie og venner.

For at forstå hvad de stigende indkomstforskelle er udtryk for, er det nødvendigt med dybdegående analyser, der går bag om udviklingen og kortlægger de bagvedliggende årsager. Sådanne dybdegående analyser peger på, at Danmark fortsat er et land med små skel.

Indkomstforskellene i Danmark er fortsat lave i en international sammenhæng. Eksempelvis er indkomstforskellene lavere end i Sverige, Norge og en række andre europæiske lande og markant lavere end i OECD-landene set under ét, jf. figur 1.20.

Figur 1.20

Indkomstforskelle i OECD

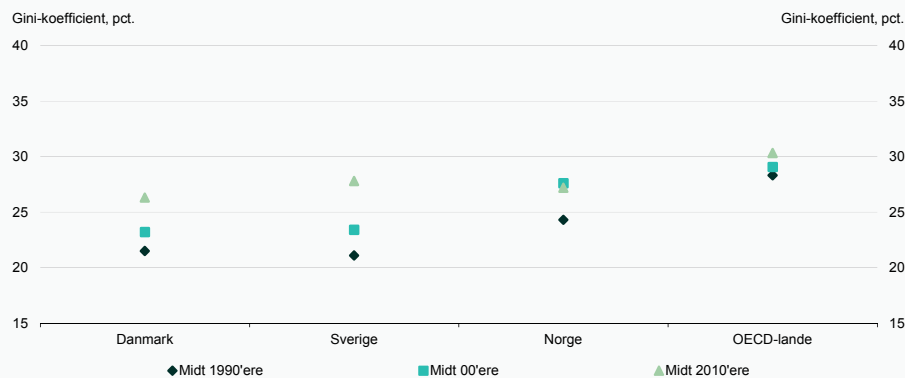


Anm.: OECD gennemsnittet er for de viste lande. Se i øvrigt kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.
Kilde: OECD.

Stigningen i de danske indkomstforskelle er i øvrigt på linje med stigningen i en række andre af de lande vi normalt sammenligner os med. Sverige og Norge har således også oplevet en moderat stigning i Gini-koefficienten siden midten af 1990'erne, jf. figur 1.21.

Figur 1.21

Udvikling i indkomstforskelle for udvalgte lande



Anm.: OECD's indkomstdefinition blev ændret i 2011, hvilket isoleret set bidrog til et gennemsnitligt fald i Gini-koefficienten på 0,6 pct. på tværs af OECD-lande. Gennemsnittet for OECD-lande omfatter Australien, Canada, Danmark, Finland, Holland, Italien, Norge, Sverige, Tyskland og USA, dvs. lande for hvilke, der er data i alle år.

Kilde: OECD.

Stigningen i indkomstforskellene i de nordiske lande skal ses i lyset af, at niveauet i udgangspunktet var meget lavt.

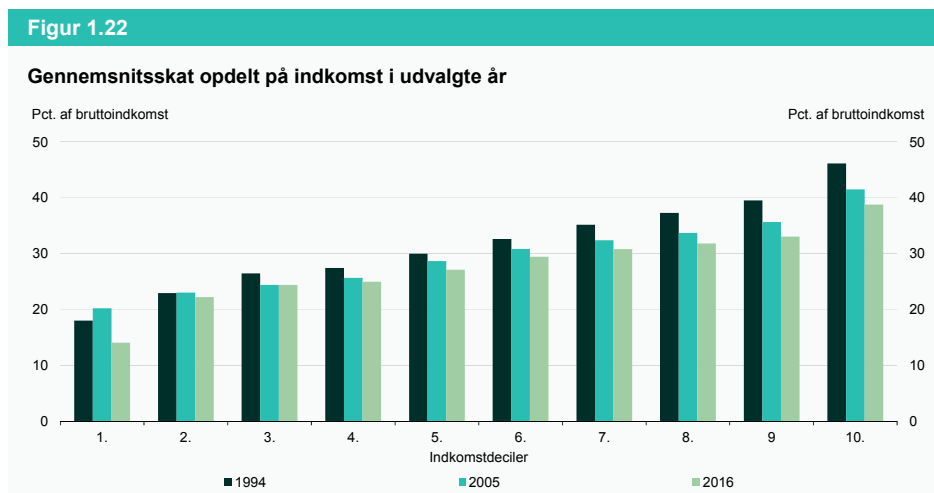
Gini-koefficienten i Danmark lå på omkring 20 pct. i 80'erne og frem til midten af 1990'erne. Der er tale om et meget lavt niveau for indkomstforskelle. Det er således vanskeligt at finde andre eksempler på velstående markedsøkonomier med så lave indkomstforskelle i løbet af de seneste 40 år, og ingen OECD-lande er i nærheden af det niveau i dag.

Siden midten af 1990'erne er der, som nævnt, gennemført en række reformer, der understøtter beskæftigelse, uddannelse og højere velstandsniveauer. Reformen indebærer stærkere økonomiske strukturer, men kan også isoleret set bidrage til større indkomstforskelle.

Når reformerne umiddelbart øger indkomstforskellene, skal det ses i lyset af, at et af hovedformålene har været at styrke den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse. Erhvervsaktive familier har typisk de højeste indkomster, og derfor vil reformer, der letter skatten på arbejdsindkomst – og dermed styrker tilskyndelsen til at være i beskæftigelse – også typisk isoleret set øge indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Men skattereformerne har bidraget til at reducere gennemsnitsskatterne i hele indkomstfordelingen.

Lavere indkomstskatter har gennem de seneste 20 år reduceret indkomsts-katten for alle indkomstgrupper (1.-10. indkomstdecil). Gennemsnitsskatten er reduceret mest for personer i den øvre halvdel af indkomstfordelingen, hvilket blandt andet skal ses i lyset af,

at beskæftigede her er overrepræsenteret, samt at gruppen som udgangspunkt har en relativ høj gennemsnitsskat, jf. figur 1.22.



Anm.: Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

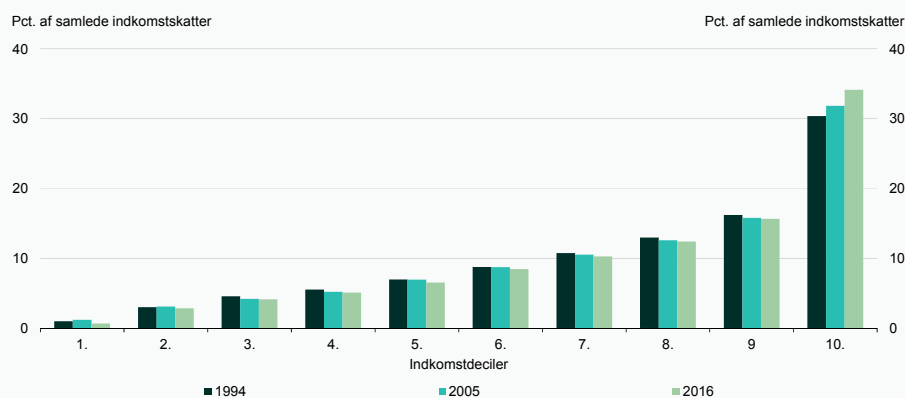
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Til trods for at indkomstskatterne er reduceret mere for de højeste indkomster, så betaler gruppen en større andel af de samlede indkomstskatter. Det hænger blandt andet sammen med, at indkomsterne er steget en smule mere i toppen af indkomstfordelingen.

Den tiendedel af befolkningen, som har de højeste disponible indkomster, betalte godt 30 pct. af de samlede indkomstskatter i 1994. I 2016 var andelen steget til godt 34 pct. af de samlede indkomstskatter, jf. figur 1.23.

Figur 1.23

Samlet indkomstskat opdelt på indkomstdeciler i udvalgte år



Anm.: Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Skattereformerne har haft betydning for indkomstudviklingen og indkomstforskellene i de seneste årtier. Det er der imidlertid også andre forhold, som har haft. Befolkningens kapitalindkomster er steget, og det har isoleret set bidraget til stigende indkomstforskelle.

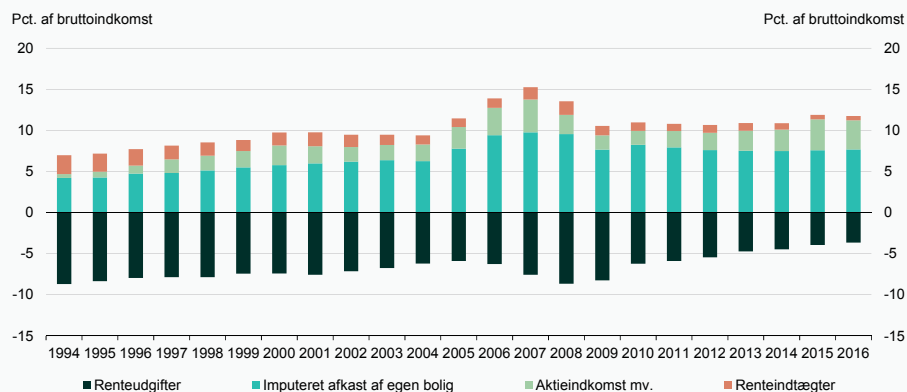
Siden midten af 1990'erne er det i høj grad lavere renteudgifter, som har bidraget til stigende kapitalindkomster. Familierne har markant lavere renteudgifter end tidligere, jf. figur 1.24. Det skal ses i lyset af et aktuelt lavt renteniveau, som mange danske familier nyder godt af, når de skal finansiere et boligkøb.

Frem til finanskrisen var der også en tendens til, at det ”imputerede afkast af egen bolig” steg. Dette indkomstelement er et ”fiktivt” indkomstelement, som alle boligejere tildeles i fordelingsberegninger for, at boligejere kan sammenlignes med familier, som bor i lejebolig.

For begge elementer gælder det, at der ikke er tegn på, at der er tale om tendenser, der er vedvarende. Det imputerede afkast af egen bolig er i dag på niveau med 2005, og det forventes, at renteniveauerne i de kommende år vil blive normaliseret set i forhold til det aktuelt meget lave niveau.

Figur 1.24

Udvikling i kapitalindkomst, 1994-2016



Anm.: Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

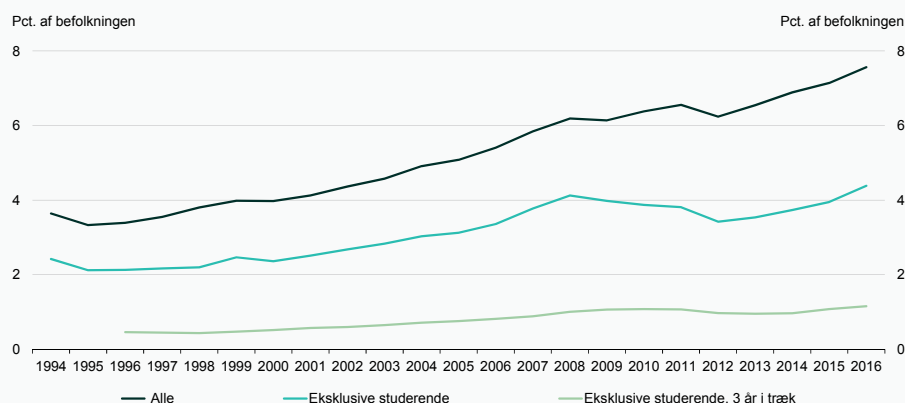
I den danske debat er der ofte fokus på fattigdom. Regeringen har besluttet ikke at operere med en national fattigdomsgrænse, blandt andet fordi det vurderes, at en fattigdomsgrænse ikke er et operationelt værktøj i socialpolitikken. Med en fattigdomsgrænse er der risiko for, at sociale problemer og andre afsavn end materielle bliver overskygget. Desuden er det meget vanskeligt at opstille et præcist mål for økonomisk fattigdom. En indikator for økonomisk fattigdom vil typisk også udpege personer, der med stor sikkerhed kan siges at være ikke-økonomisk fattige.

I stedet følges udviklingen i antallet af personer med relativt lav indkomst, den såkaldte lavindkomstgruppe. Lavindkomstgruppen er afgrænset ved personer med en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen.

Lavindkomstgruppen er vokset fra at udgøre 3,6 pct. af befolkningen i 1994 til at udgøre 7,6 pct. i 2016. Størstedelen af stigningen skete frem til 2008, jf. figur 1.25.

Figur 1.25

Lavindkomstgruppen, 1994-2016



Anm.: Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

En stor del af stigningen i lavindkomstgruppen skyldes en positiv udvikling. Langt flere får i dag en uddannelse. Mange personer har i studietiden en relativ lav indkomst sammenlignet med befolkningen som helhed. Omvendt vil indkomstniveauet ofte være på niveau med andre jævnaldrende, og uddannelsen giver på sigt flere muligheder på arbejdsmarkedet, herunder højere løn.

Når studietilbøjeligheden stiger, øges lavindkomstgruppen. Hvis man ser bort fra studerende i lavindkomstgruppen, er stigningen siden starten af 1990'erne mindre, og niveauet i 2016 er omtrent det samme som i 2008.

Hertil kommer, at der er stor mobilitet ud af lavindkomstgruppen. For de fleste er lavindkomst en midlertidig situation. Kun godt 1 pct. af befolkningen er i lavindkomstgruppen i 3 år i træk.

Der er dog en tendens til, at lidt flere oplever længerevarende lavindkomst i dag end i midten af 1990'erne. Dette fænomen skal blandt andet ses i lyset af, at indvandrere og efterkommere udgør en større andel af befolkningen end tidligere.

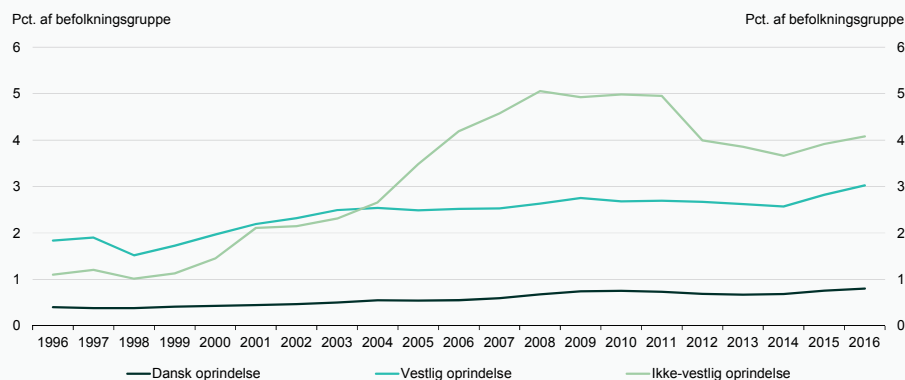
Hertil kommer, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, der indgår i lavindkomstgruppen i 3 år i træk, er øget fra 1,1 pct. i 1994 til 4,0 pct. i 2016. Andelen af indvandrere og efterkommere fra vestlige lande samt personer med dansk herkomst oplever også oftere længerevarende lavindkomst i 2016 end i 1996, men i mindre grad, jf. figur 1.26.

Andelen af personer fra ikke-vestlige lande, som indgår i lavindkomstgruppen i 3 år i træk, er således højere end for andre befolkningsgrupper. Det skal blandt andet ses i lyset af, at indvandrere oftere modtager starthjælp og integrationsydelse. Samtidig er be-

skæftighedsfrekvensen blandt personer fra ikke-vestlige lande lav set i forhold til personer med dansk oprindelse.

Figur 1.26

Lavindkomstgruppen 3 år i træk eksklusivt studerende opdelt på oprindelse, 1996-2016



Anm.: Se kapitel 3 Hypoteser om indkomst og formue i Danmark.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Andelen af befolkningen, der er i lavindkomstgruppen i 3 år i træk, er steget med 0,7 pct.-point fra 1996 til 2016. Stigningen har især været i perioden frem til 2010. Stigningen kan dels tilskrives udviklingen i befolkningens sammensætning på oprindelseslande, dels andelen af hver befolkningsgruppe, der indgår i lavindkomstgruppen.

Godt en fjerdedel af stigningen kan tilskrives, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, der indgår i lavindkomstgruppen i 3 år i træk, er vokset, mens yderligere knap en fjerdedel af stigningen skyldes, at andelen af personer i befolkningen med anden etnisk herkomst end dansk er steget fra ca. 5 pct. til ca. 12 pct. Den resterende del af stigningen i lavindkomstgruppen hænger sammen med, at andelen af personer med dansk oprindelse i lavindkomstgruppen i 3 år i træk er vokset.

1.4 Fremskrivning af indkomstforskellene

Udviklingen i befolkningens demografiske sammensætning og uddannelsesniveau vil også i de kommende år sammen med en lang række andre faktorer få betydning for indkomstfordelingen – og dermed indkomstforskellene og omfanget af lavindkomstgruppen.

Der er udviklet en model, der gør det muligt at fremskrive befolkningens disponible indkomster på baggrund af udviklingen i en række strukturelle faktorer. Fremskrivningens resultater er selvsagt behæftet med usikkerhed, og der vil blive arbejdet videre med at udvikle og konsolidere modellen.

Fremskrivningen viser ikke tegn på en væsentlig strukturelt dreven stigning i indkomstforskellene frem mod 2040. Den begrænsede stigning i indkomstforskellene kan ikke tolkes som en stigning i uligheden, idet indkomstforskellene blandt andet skal ses i lyset af højere uddannelsesniveau i befolkningen, der netop er udtryk for, at flere udnytter de lige muligheder for at dygtiggøre sig, og senere opnå en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. boks 1.2.

Boks 1.2

Fremskrivning af indkomstfordelingen

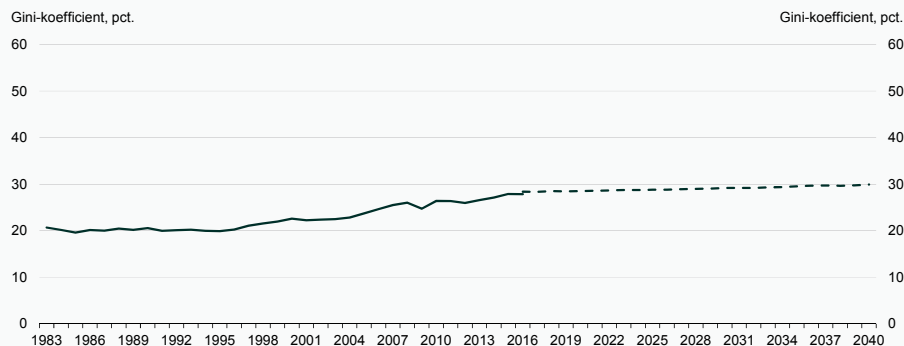
Fremskrivningen af indkomstfordelingen tager alene højde for udviklingen i en række strukturelle faktorer. I fremskrivningen er blandt andet indregnet udviklingen i befolkningens demografiske sammensætning, stigende uddannelsesniveau, aftalte regelændringer og modningen af pensionssystemet.

Det er modsat ikke muligt at indregne betydningen af midlertidige indkomstudsving, fx som følge af konjunkturudviklingen. Fremskrivningen kan derfor ikke fortolkes som en egentlig prognose for den fremtidige udvikling i indkomstforskellene.

Fremskrivningen viser ikke tegn på en væsentlig strukturelt dreven stigning i indkomstforskellene frem mod 2040. Den svage stigning i indkomstforskellene skal ses i lyset af øget uddannelsesniveau, ændret alderssammensætning og en større andel personer med anden etnisk herkomst end dansk i befolkningen.

Indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten stiger fra ca. 28 pct. i 2016 til ca. 30 pct. i 2040, jf. figur a.

Figur a
Indkomstforskelle, 1983-2040



Anm.: Se kapitel 4 Fremskrivning af indkomstfordelingen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Udviklingen i familiesammensætningen, herunder at flere voksne vælger at leve som enlige, bidrager også til at øge indkomstforskellene. Hertil kommer et mindre bidrag fra ændrede skatteregler efter 2016.

Bilag 1.1 Jobindhold

Tabel 1

Jobindhold for de mest hyppige stillinger inden for uddannelsesniveaet, 2016

	ISCO-08	Manuel	Kognitiv	Sproglig
Videregående uddannelser				
Folkeskolelærer	2341	23,5	84,7	94,4
Sygeplejerske	2221	63,2	88,5	84,0
Kontorassistenter	4110	23,4	47,6	62,0
Undervisere på højere læreanstalter	2310	17,0	63,2	93,6
Læger	2211	34,3	81,4	95,1
Faglært				
Omsorgsarbejde på institutioner og hospitaler (ekskl. plejehjem)	5321	76,3	39,7	46,8
Social- og sundhedsarbejde i private hjem	5322	58,3	42,2	44,1
Tømrer- og snedkere	7115	93,6	49,2	19,2
Elektriker	7411	88,7	61,5	18,7
Mekaniker	7231	85,0	40,1	21,1
Ufaglært				
Butiksassistent	5223	53,6	50,5	72,6
Kasseassistent	5230	58,2	34,5	28,9
Rengøringsmedarbejder	9112	72,8	5,1	4,0
Pædagogmedhjælper	5311	53,4	65,7	60,7
Lagerarbejder	9334	62,3	14,4	15,1

Anm.: Butiks- og kasseassistenter er blandt top 5 mest hyppige stillingsbetegnelser for såvel faglærte som ufaglærte, hvorfor disse stillingsbetegnelser ikke er medtaget for faglærte.

Kilde: O*NET, International Labour Organisation, Bureau of Labour Statistics samt egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Tabel 2

Opdeling af egenskaber på jobindholdsmål

Egenskaber	Jobindholdsmål
Mundtlig forståelse	Sproglig
Skriftlig forståelse	Sproglig
Mundtlig udtrykssevne	Sproglig
Skriftlig udtrykssevne	Sproglig
Idérigdom	Kognitiv
Originalitet	Kognitiv
Problemløsomhed	Kognitiv
Deduktiv ræsonnering	Kognitiv
Induktiv ræsonnering	Kognitiv
Informationsindretning	Kognitiv
Kategorifleksibilitet	Kognitiv
Kvantitative evner	Kognitiv
Aritmetiske evner	Kognitiv
Hukommelse	Kognitiv
Hånd- og armstabilitet	Manuel
Manuel behændighed	Manuel
Fingerbehændighed	Manuel
Kontrol præcision	Manuel
Multilem koordinering	Manuel
Responsevne	Manuel
Tempokontrol	Manuel
Reaktionstid	Manuel
Håndled- og fingerhastighed	Manuel
Arme og ben hastighed	Manuel
Statisk styrke	Manuel
Ekspløсив styrke	Manuel
Dynamisk styrke	Manuel
Kerne styrke	Manuel
Udholdenhed	Manuel
Kropsbehændighed	Manuel
Dynamisk behændighed	Manuel
Samlet kropskoordinering	Manuel
Samlet genopretningsevne	Manuel

Kilde: Ottaviano, G., Peri, G., Wright, G.C. (2013), *Immigration, Offshoring, and American Jobs*, online app.

Kapitel 2

Incitamenter til beskæftigelse

Danmark er blandt de lande i verden, hvor flest er aktive på arbejdsmarkedet. Den høje erhvervsdeltagelse gør sig gældende både blandt kort- og langt uddannede, blandt kvinder og mænd, på de fleste alderstrin og på tværs af landsdele.

Der er imidlertid også personer, som af forskellige årsager ikke deltager på arbejdsmarkedet. Det kan blandt andet være på grund af sygdom, sociale problemer eller nedsat arbejdsevne. For andre kan en svag tilknytning til arbejdsmarkedet hænge sammen med, at den økonomiske gevinst ved at deltage aktivt på arbejdsmarkedet er relativt lille.

De seneste 15-20 år er der gennemført en række reformer af både skattesystemet og forskellige overførselsordninger, som gradvist har styrket de økonomiske incitamenter til beskæftigelse. Målet har blandt andet været at øge arbejdsudbuddet og produktiviteten og dermed velstanden. Det er også baggrunden for, at OECD jævnligt har anbefalet deres medlemslande at gennemføre strukturelle reformer, der styrker de økonomiske incitamenter til at arbejde¹.

Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse måles blandt andet ved nettokompensationsgraden, der opgør den disponible indkomst som overførselsindkomstmodtager som andel af den disponible indkomst som beskæftiget.

En lav nettokompensationsgrad er udtryk for et stærkt økonomisk incitament til beskæftigelse. Hvis nettokompensationsgraden derimod er høj (fx over 80 pct.), kan man siges at have en relativt svag økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse sammenlignet med personer, der har en lavere nettokompensationsgrad, som er det typiske i befolkningen.

Svag økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse er ikke ensbetydende med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Dog er personer med relativt svage økonomiske incitamenter i et eller flere år i træk oftere ledige end personer med stærke incitamenter til beskæftigelse.

Dette kapitel ser nærmere på, hvad der karakteriserer gruppen med relativt svage incitamenter til beskæftigelse. Desuden belyses dynamikken ind og ud af gruppen med nettokompensationsgrader over 80 pct. ved at undersøge, hvad der kendetegner personer, der har svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse flere år i træk.

¹ Se eksempelvis OECD (2016), OECD Economic Surveys - Denmark.

Hovedbudskaberne i kapitlet er:

- I 2018 skønnes det, at 217.000 personer har en nettokompensationsgrad på over 80 pct. Det svarer til omkring 9 pct. af alle 18-64-årige beskæftigede lønmodtagere, fuldt ledige samt efterlønsmodtagere.
- Med skatteaftalen fra 2018 fortsættes reformsporet fra de seneste årtier med fokus på at styrke incitamenterne til beskæftigelse. Frem mod 2025 skønnes vedtagende ændringer i skatte- og overførselssystemet at bidrage til, at antallet af personer med relativt svage incitament til beskæftigelse reduceres til omkring 163.000 personer.
- En række studier på såvel danske som udenlandske data viser, at der er en positiv sammenhæng mellem det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse og omfanget af beskæftigelse.
- Der er stor udskiftning i gruppen med nettokompensationsgrader over 80 pct. fra år til år. Af de 330.400 personer med nettokompensationsgrader over 80 pct. i 2015, kunne omkring 55 pct. genfindes i gruppen året før.
- Personer, der forlader gruppen med relativt svage økonomiske incitament, har typisk en nettokompensationsgrad omkring 80 pct. eller får styrket incitamenterne til beskæftigelse markant, fx fordi deres løn er steget betydeligt i forhold til året før.
- Personer, med relativt svage økonomiske incitament flere år i træk, har en betydelig svagere tilknytning til arbejdsmarkedet, end øvrige grupper. Således er beskæftigelsesgraden 78 pct. i gennemsnit for personer med svage incitament tre år i træk. Det er 9 pct.-point lavere end for personer med nettokompensationsgrader mellem 40 og 80 pct.

2.1 Hvordan opgøres økonomiske incitamenter til beskæftigelse?

Det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse – frem for at modtage overførselsindkomst – kan opgøres med udgangspunkt i to beslægtede begreber: *Forskelsbeløbet* og *nettokompensationsgraden*.

Forskelsbeløbet er et absolut begreb, der opgøres i kroner, og angiver forskellen i den disponible indkomst i henholdsvis en situation med beskæftigelse (beskæftigelsesalternativet) og en situation, hvor forsørgelsesgrundlaget alene er overførselsindkomst (overførselsalternativet). Et lavt forskelsbeløb indebærer et lavt økonomisk incitament til beskæftigelse.

Nettokompensationsgraden er et relativt begreb, der opgøres i pct., og angiver forholdet mellem den disponible indkomst i overførselsalternativet og den disponible indkomst i beskæftigelsesalternativet. En høj kompensationsgrad indebærer et svagt økonomisk incitament til at være i beskæftigelse.

Den disponible indkomst i de to alternativer – overførselsalternativet og beskæftigelsesalternativet – beregnes ved at antage, at den enkelte person er beskæftiget henholdsvis overførselsindkomstsmodtager i et helt kalenderår. Beregningen tager blandt andet højde for transportudgifter til og fra arbejde og aftrapning af indkomstafhængige ydelser som boligstøtte, daginstitutionsbetaling og ægtefælles eller samlevers sociale pension².

I den resterende del af dette kapitel anvendes nettokompensationsgraden som det gennemgående mål for det økonomiske incitament til beskæftigelse.

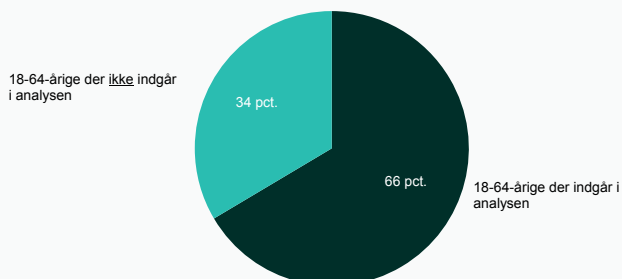
Det er relevant at beregne nettokompensationsgrader for personer, der i praksis har mulighed for at varetage et fuldtidsjob. Det betyder samtidigt også, at det ikke er relevant at opgøre økonomiske incitamenter for grupper, der typisk ikke er i kontakt med arbejdsmarkedet. Det gælder fx børn og unge, der endnu ikke er i den arbejdsdygtige alder, og folkepensionister, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Også førtidspensionister, der fx på grund af fysiske eller psykiske udfordringer ikke er i stand til at varetage et job, er et eksempel på en gruppe, hvor beregning af økonomiske incitamenter ikke umiddelbart er meningsfuldt.

I opgørelsen af de økonomiske incitamenter til beskæftigelse indgår alle 18-64-årige, der enten er beskæftigede lønmodtagere, fuldt ledige eller efterlønsmodtagere. Samlet set betyder afgrænsningen, at to tredjedele af alle 18-64-årige indgår i analysen, jf. figur 2.1.

² For en nærmere beskrivelse af de to begreber henvises til bilag 2.1, hvor der er opstillet et illustrativt regneeksempel: Herudover indeholder bilag 2.4 opgørelser af hhv. forskelsbeløb og nettokompensationsgrader opdelt på forskellige grupper og karakteristika.

Figur 2.1

Personer i analysen



I alt: 3.466.600 18-64-årige

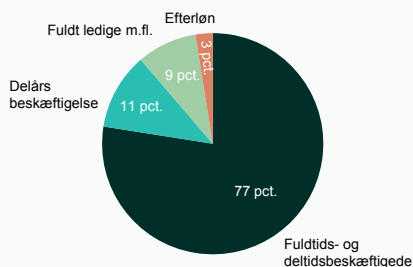
Anm.: Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i befolkningssammensætningen i 2015.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I gruppen, der beregnes nettokompensationsgrader for, er godt 3 ud af 4 fuldt beskæftigede (fuldtids- eller deltidsbeskæftigede) og har altså en forholdsvis stærk tilknytning til arbejdsmarkedet, mens omkring 20 pct. er ledige hele eller dele af året, jf. figur 2.2.

Figur 2.2

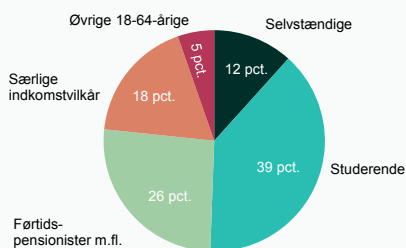
Tilknytning til arbejdsmarkedet for personer i analysen



2.304.400 personer

Figur 2.3

Tilknytning til arbejdsmarkedet for øvrige personer



1.162.100 personer

Anm.: Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i befolkningssammensætningen i 2015. *Førtidspensionister m.fl.* omfatter personer på førtidspension eller i fleksjob, personer, der overgår til efterløn i løbet af året, samt revalidender. *Særlige indkomstvilkår* omfatter bl.a. personer med begrænset skattepligt, personer, der ikke er skattelegende, personer uden personlig indkomst og sæsonarbejdere. Se desuden boks 2.1.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer i de erhvervsaktive aldre, hvor der ikke opgøres nettokompensationsgrader, er en sammensat gruppe, der befinder sig forskellige steder i arbejdslivet og har forskellig tilknytning til arbejdsmarkedet. Den største gruppe, svarende til knap 40 pct., er studerende, jf. figur 2.3.

Der beregnes heller ikke nettokompensationsgrader for selvstændig erhvervsdrivende. Årsagen hertil er, at selvstændiges indkomster kan variere betydeligt fra år til år. De store udsving i indkomster skal blandt andet ses i sammenhæng med, at selvstændiges privatøkonomi ofte er tæt forbundet med økonomien i virksomheden.

Der beregnes heller ikke nettokompensationsgrader for personer med særlige indkomstforhold, idet der ikke foreligger fuldt dækkende indkomstoplysninger for denne gruppe jf. boks 2.1

Boks 2.1

Personer med særlige indkomstforhold

Analyserne omfatter som udgangspunkt alle 18-64-årige, der enten er beskæftigede lønmodtagere, fuldt ledige eller efterlønsmodtagere. Der er dog undtaget en række grupper, hvor det er vurderet, at de ikke meningsfuldt kan indgå i opgørelserne. Det drejer sig primært om personer, hvor der ikke foreligger fuldt dækkende indkomstoplysninger, fx fordi personerne ikke er fuldt skattepligtige i Danmark hele året, eller fordi personernes årsopgørelse ikke er godkendt.

Personer med særlige indkomstforhold omfatter:

- Personer, hvor ligningsmyndighederne ikke har godkendt indkomstoplysningerne i årsopgørelsen (samt familiemedlemmer til sådanne)
- Personer, der ikke er fuldt skattepligtige, men "kun" begrænset skattepligtige til Danmark (primært udenlandske statsborgere midlertidigt i Danmark som fx sæsonarbejdere)
- Personer, der har været (fuldt) skattepligtige til Danmark i mindre end 3 måneder (fuldt skattepligtige i mindre end et år, men mere end 3 måneder, opregnes forholdsmæssigt til et fuldt år)
- Familier, der får beregnet en disponibel indkomst på 0 kr.

For sidstnævnte gruppe vurderes det, at der enten er tale om personer, der reelt er forsørgt af andre eller anbragt i institutioner, fængsler eller lignende, eller hvor ligningsoplysningerne reelt er mangelfulde (således, at den de facto godkendte årsopgørelse uden indkomst vil blive ændret senere). Oplysninger om indkomstforhold for personen (familien) er formentlig så mangelfulde, at de ikke meningsfuldt kan indgå i beregningsgrundlaget.

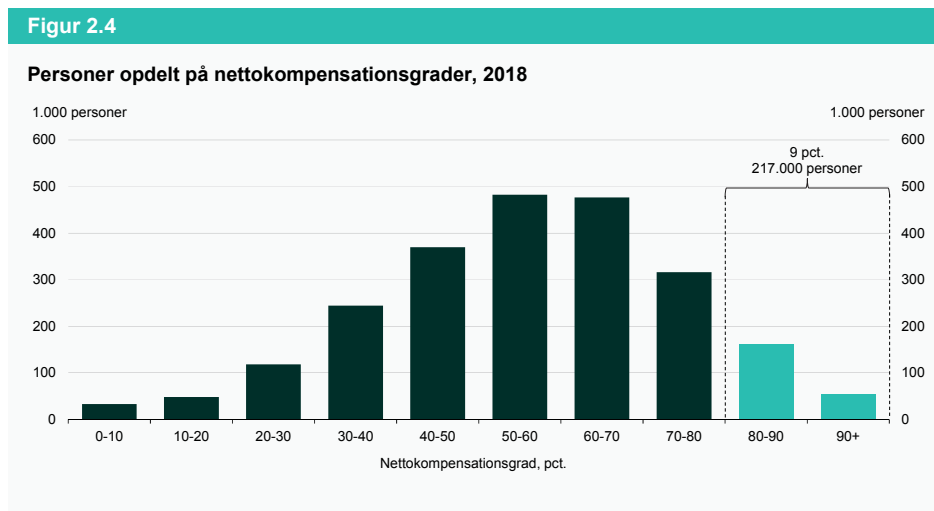
2.2 Personer med relativt svage incitamenter til beskæftigelse

Fra et samfundsøkonomisk synspunkt er det relevant at se nærmere på gruppen af personer med relativt svage økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse. Det hænger blandt andet sammen med, at en række studier på såvel danske som udenlandske data viser, at der er en positiv sammenhæng mellem det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse og den enkeltes arbejdsmarkedstilknytning.

Der kan imidlertid ikke objektivt fastlægges et bestemt niveau, der entydigt repræsenterer en svag økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse. I det følgende er gruppen med relativt svag økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse afgrænset til personer med en nettokompensationsgrad over 80 pct. – hvilket svarer til, at den disponible indkomst reduceres med mindre end 20 pct. ved overgang fra fuldtidsbeskæftigelse til fuldtidsledighed.

De fleste personer har i 2018 nettokompensationsgrader mellem 40 og 80 pct. Der er dog også en relativ stor gruppe på omkring 217.000 personer (9 pct.) med nettokompensationsgrader over 80 pct. jf. figur 2.4.

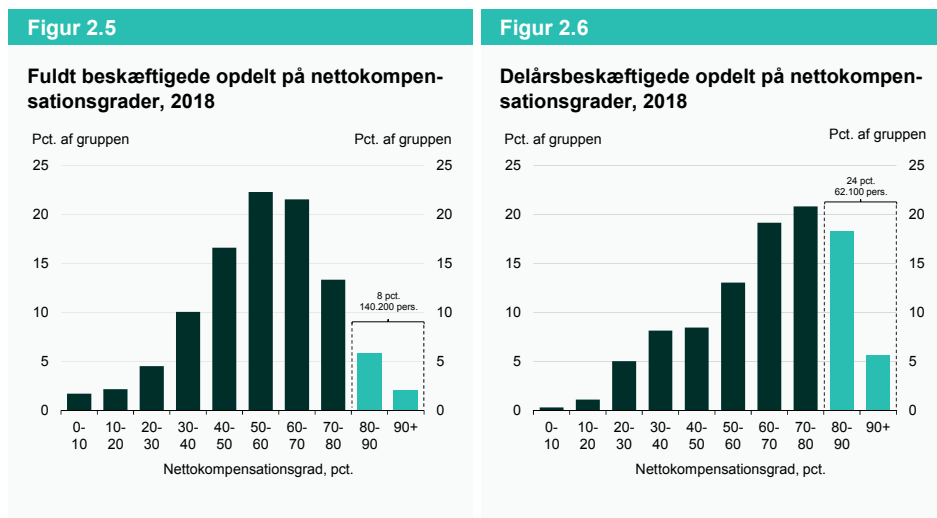
Figur 2.4



Anm.: 18-64-årige beskæftigede lønmodtagere, fuldt ledige m.fl. samt efterlønsmodtagere. Beregningerne er foretaget for 2018-regler med udgangspunkt i befolknings sammensætningen i 2015.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Fordelingen af nettokompensationsgrader varierer betydeligt på tværs af personernes arbejdsmarkedstilknøytning i løbet af året. Dog ligner fordelingen for de fuldt beskæftigede i høj grad fordelingen for alle 18-64-årige – hvor de fleste har nettokompensationsgrader mellem 40-80 pct., og hvor omkring 8 pct. har nettokompensationsgrader over 80 pct., jf. figur 2.5.



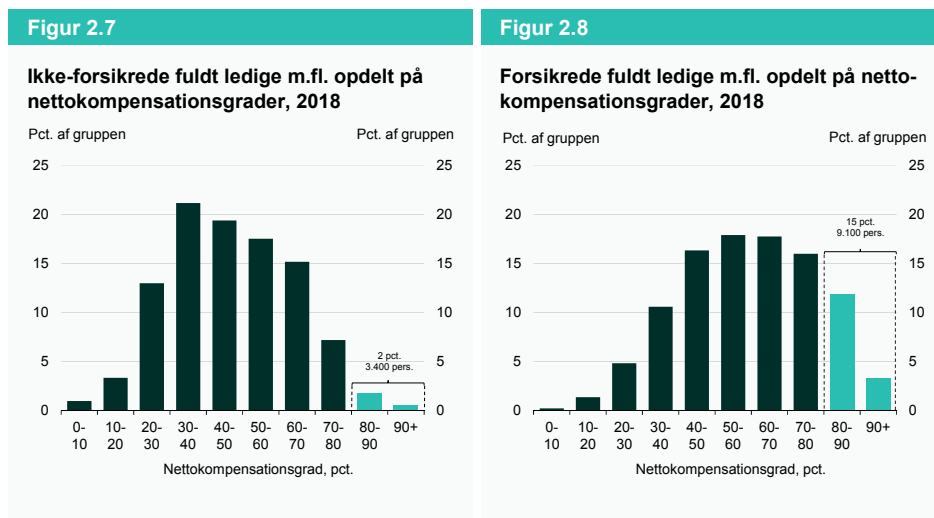
Anm.: Se anmærkning til figur 2.4.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I et givet år vil nogle personer på arbejdsmarkedet kun være i beskæftigelse en del af året, fordi de oplever kortvarige perioder med ledighed. Flere i denne gruppe har et svagt incitament til beskæftigelse end i gruppen af personer, som er i beskæftigelse hele året. Knap hver fjerde af de delårsbeskæftigede har nettokompensationsgrader over 80 pct. – og andelen med relativt svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse ligger derved markant højere end for de fuldt beskæftigede, som ikke har oplevet ledighed i løbet af året, jf. figur 2.6.

Når nogle personer har svage incitamenter til beskæftigelse, kan det skyldes, at den (potentielle) overførselsindkomst i tilfælde af ledighed er forholdsvis stor.

Blandt personer, som ikke er forsikret mod ledighed, har relativt mange stærke incitamenter til beskæftigelse. Det skyldes blandt andet, at gruppen modtager kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse i tilfælde af ledighed, hvilket er lavere end dagpengeniveauet. Andelen af ikke-forsikrede ledige med en nettokompensationsgrad over 80. pct. er relativt beskeden og udgør kun 2 pct. af gruppen, jf. figur 2.7.



Anm.: Se anmærkning til figur 2.4.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

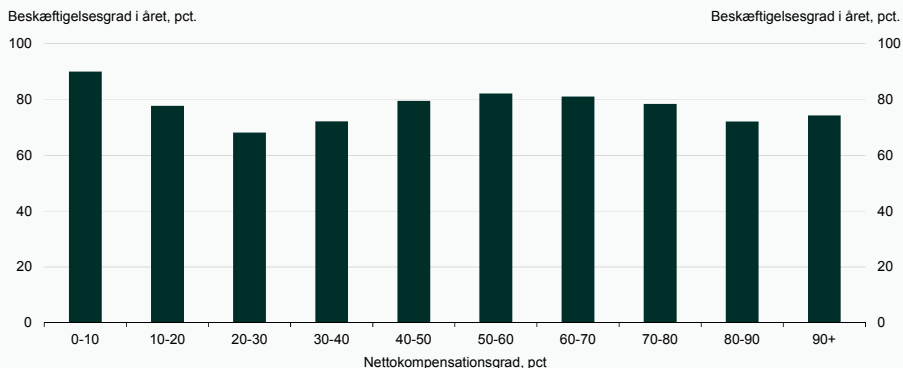
Blandt forsikrede ledige gør det sig gældende for væsentligt flere, idet 15 pct. har en nettokompensationsgrad over 80 pct., jf. figur 2.8.

Det skyldes et højere ydelsesniveau i dagpengesystemet, som blandt andet ses i lyset af, at arbejdsløshedsforsikring er en frivillig forsikring mod tab af arbejdsindtægter, og at udbetaling af dagpenge i hovedreglen forudsætter forudgående beskæftigelse og medlemskab af en a-kasse. Hertil kommer, at dagpengeretten er tidsbegrænset.

Danmark er kendetegnet ved, at mange deltager aktivt på arbejdsmarkedet. Høj beskæftigelse og lav ledighed er et gennemgående kendetegn i de fleste befolkningsgrupper. Tilknytningen til arbejdsmarkedet er eksempelvis stærk for både mænd og kvinder, yngre og ældre samt kort- og langt uddannede. Dette ses blandt andet ved, at den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad er på et relativt højt niveau (omkring 78 pct.) på tværs af nettokompensationsgraderne, jf. figur 2.9.

Figur 2.9

Gennemsnitlig beskæftigelsesgrad i året opdelt på nettokompensationsgrader, 2018



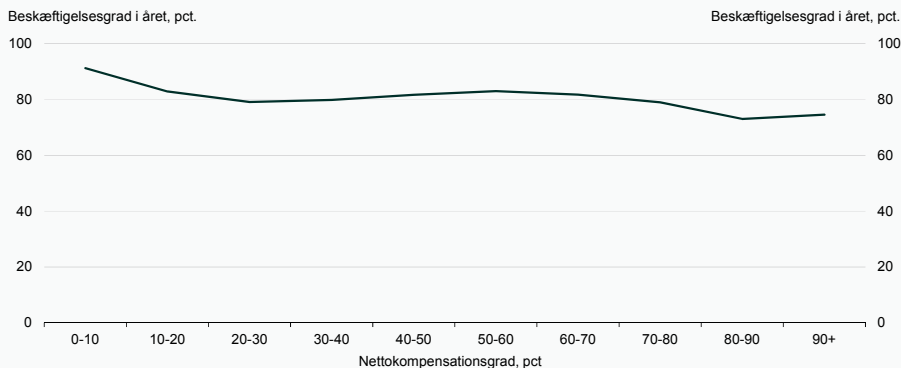
Anm.: Den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad i året er opgjort på baggrund af arbejdsmarkedsregnskabet (AMR).
Se desuden anmærkning til figur 2.4 samt bilag 2.2.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Figuren indikerer ikke ved første øjekast en tæt sammenhæng mellem beskæftigelse og økonomiske incitamenter. Den relativt lave beskæftigelsesgrad for personer med nettokompensationsgrader mellem 10 og 40 pct. – det vil sige folk med stærke incitamenter – skal imidlertid ses i lyset af alderssammensætningen inden for gruppen. Således er beskæftigelsesgraden betydeligt lavere for unge under 30 år i dette interval.

Ser man bort for 18-29-årige, er der en tydeligere sammenhæng mellem beskæftigelse og økonomiske incitamenter for 30-64-årige, jf. figur 2.10.

Figur 2.10

Gennemsnitlig beskæftigelsesgrad for 30-64-årige opdelt på nettokompensationsgrader, 2018

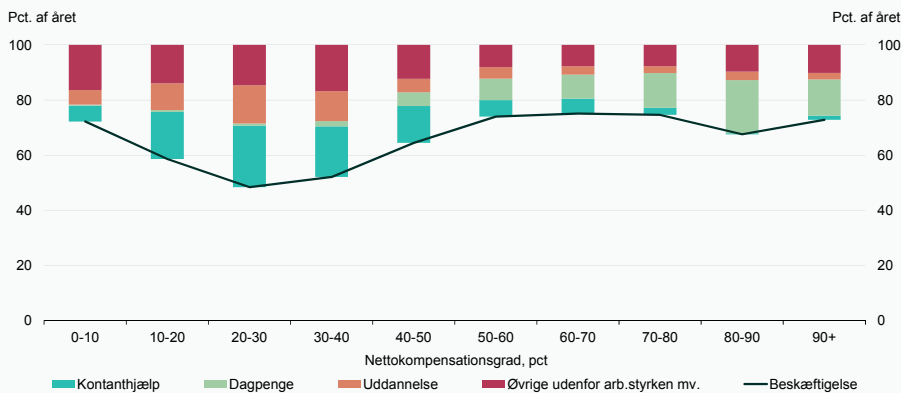
Anm.: Se anmærkning til figur 2.9.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De yngre aldersgrupper er kendetegnet ved, at tilknytningen til arbejdsmarkedet på flere områder har andre karakteristika.

Den relativt lave beskæftigelsesgrad for 18-29-årige med nettokompensationsgrader mellem 10 og 40 pct. skyldes desuden hyppig berøring med kontanthjælpssystemet. Gruppen er også markant mere i berøring med uddannelsessystemet i løbet af året, end tilfældet er for personer andre steder i aldersfordelingen, jf. figur 2.11.

Figur 2.11

Tilknytning til arbejdsmarkedet for 18-29-årige opdelt på nettokompensationsgrader, 2018

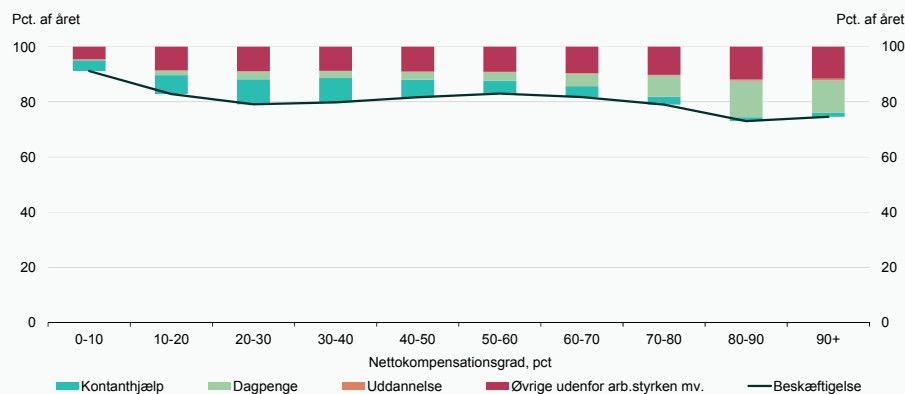
Anm.: Se anmærkning til figur 2.9.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer over 30 år har typisk et mere solidt fodfæste på arbejdsmarkedet end gruppen under 30 år. Den stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet afspejler blandt andet, at personerne befinder sig andre steder i livet, hvor flere har afsluttet deres uddannelser, og i højere grad er i beskæftigelse fuld tid. Personer over 30 år er også oftere forsikret mod ledighed og er derfor i mindre grad i berøring med kontanthjælpssystemet, jf. figur 2.12.

Figur 2.12

Tilknytning til arbejdsmarkedet for 30-64-årige opdelt på nettokompensationsgrader, 2018



Anm.: Se anmærkning til figur 2.9.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

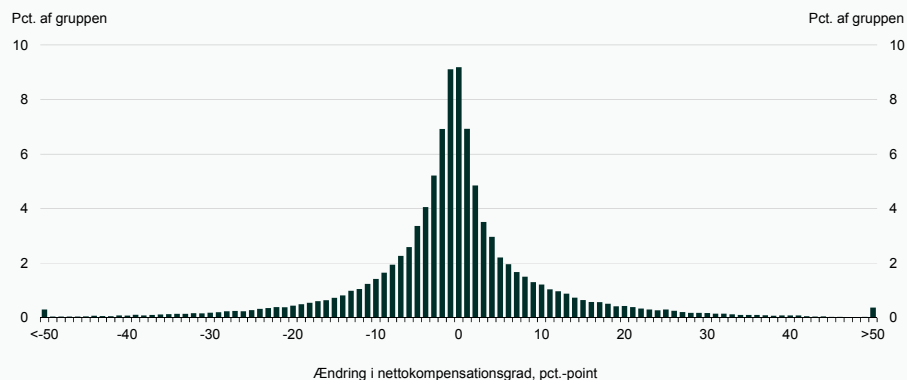
2.3 Udskiftning i gruppen med relativt svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse

Dette afsnit ser nærmere på dynamikken ind og ud af gruppen med nettokompensationsgrader over 80 pct. ved at undersøge, hvad der kendetegner de personer, der indgår i gruppen med svage økonomiske incitamenter flere år i træk.

En persons nettokompensationsgrad i et givent år afhænger af forskellige elementer, fx den potentielle lønindkomst, familiesammensætning, skatteregler osv. Det gælder derfor for de fleste, at nettokompensationsgraden ændrer sig fra år til år.

Blandt de personer, hvor der blev beregnet nettokompensationsgrader i 2014, er det ca. 51 pct. af gruppen, der oplever en lavere nettokompensationsgrad i 2015, og omkring 49 pct. oplever en højere. For de fleste personer er der tale om mindre ændringer, således oplever 76 pct. en ændring i nettokompensationsgraden, der ligger inden for +/- 10 pct.-point, jf. figur 2.13

Figur 2.13

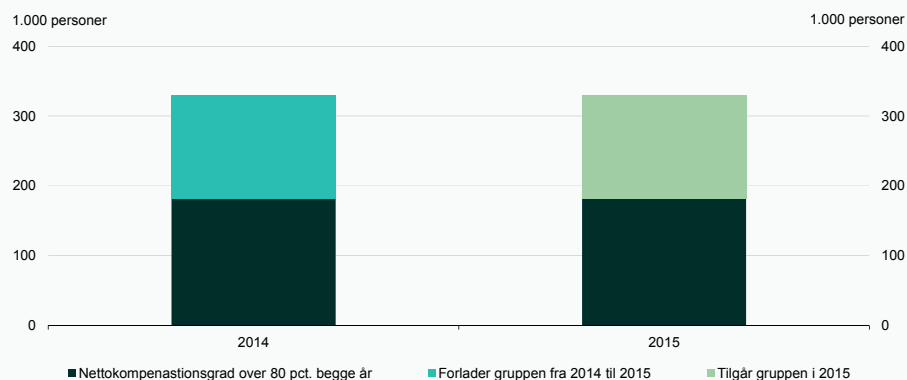
Ændring i nettokompensationsgrad fra 2014 til 2015

Anm.: Omfatter personer, hvor der er beregnet nettokompensationsgrader i både 2014 og 2015.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er stor udskiftning i gruppen med nettokompensationsgrader over 80 pct. fra år til år. Af de 330.300 personer med nettokompensationsgrader over 80 pct. i 2014, kan omkring 182.000 personer genfindes i gruppen året efter. Der er således 148.800 personer, der forlader gruppen fra 2014 til 2015, jf. figur 2.14.

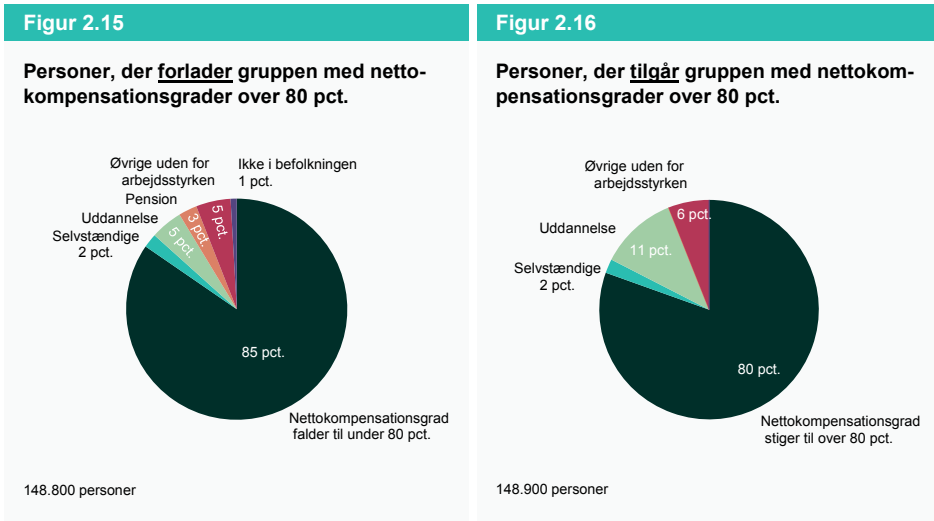
Figur 2.14

Udskiftning i gruppen med nettokompensationsgrader over 80 pct. fra 2014 til 2015

Anm.: Se anmærkning til figur 2.13.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den primære årsag til at forlade gruppen fra 2014 til 2015 er en lavere nettokompensationsgrad, hvilket er tilfældet for 85 pct. af gruppen. De resterende 15 pct. forlader gruppen, fordi der ikke beregnes nettokompensationsgrader for dem i 2015. Det er fx personer, der bliver selvstændige, starter et uddannelsesforløb eller på anden vis træder ud af arbejdsstyrken, jf. figur 2.15.



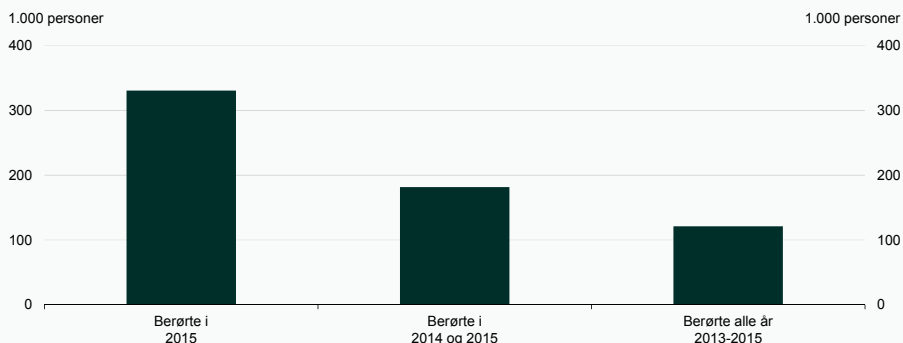
Anm.: Se anmærkning til figur 2.13.
 Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Knap 80 pct. af de personer, der tilgår gruppen med relativt svage økonomiske incitamenter fra 2014 til 2015, havde en nettokompensationsgrad under 80 pct. i 2014. Omkring 11 pct. kommer fra et uddannelsesforløb og 2 pct. var selvstændigt erhvervsdrivende, jf. figur 2.16.

Den store udskiftning i gruppen betyder, at det er færre personer, der er berørt af relativt lave økonomiske incitamenter flere år i træk. Der er dog stadig knap 122.000 personer, der har nettokompensationsgrader over 80 pct. tre år i træk, jf. figur 2.17.

Figur 2.17

Personer med nettokompensationsgrader over 80 pct. i 2013, 2014 og 2015

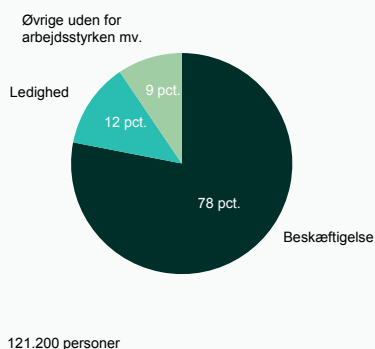


Anm.: Se anmærkning til figur 2.13.

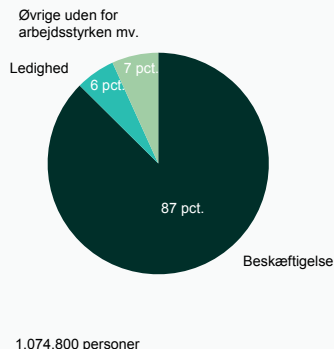
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer med en nettokompensationsgrad over 80 pct. tre år i træk har en gennemsnitlig beskæftigelsesgrad omkring 78 pct. Den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad for personer med nettokompensationsgrader mellem 40 og 80 pct. tre år i træk, ligger på et betydeligt højere niveau omkring 87 pct. Den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad er således ca. 9 pct.-point lavere for personer med svage incitamenter tre år i træk, end tilfældet er for personer med nettokompensationsgrader mellem 40 og 80 pct. jf. figur 2.18 og 2.19.

Figur 2.18

Tilknytning til arbejdsmarkedet for personer med nettokompensationsgrader over 80 pct. 3 år i træk, 2013-2015

Figur 2.19

Tilknytning til arbejdsmarkedet for personer med nettokompensationsgrader mellem 40 og 80 pct. 3 år i træk, 2013-2015

Anm.: Se anmærkning til figur 2.13.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

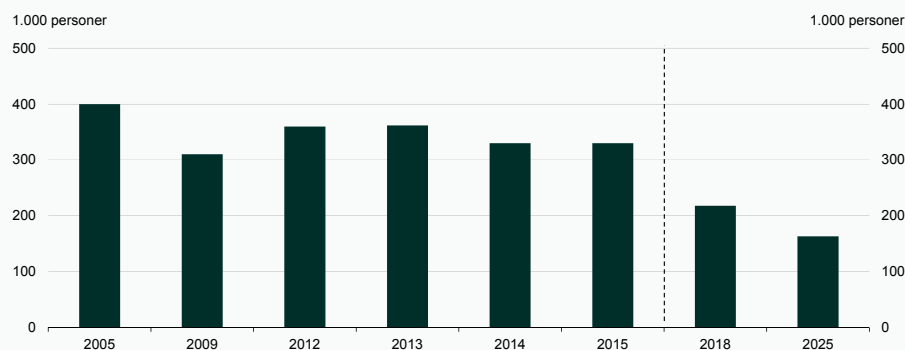
2.4 Økonomiske incitamenter frem mod 2025

De seneste 15-20 år er der gennemført en række reformer af skattesystemet og forskellige overførselsordninger, som gradvist har styrket de økonomiske incitamenter til beskæftigelse, og vil styrke dem fremover. Målet med reformerne har blandt andet været at øge arbejdsudbuddet og produktiviteten og dermed den økonomiske vækst.

Med skatteaftalen fra 2018 fortsættes reformsporet fra de seneste 15-20 år med fokus på at styrke incitamenterne til beskæftigelse. Frem mod 2025 skønnes vedtagende ændringer i skatte- og overførselssystemet at bidrage til, at antallet af personer med relativt svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse reduceres til omkring 161.800, jf. figur 2.20.

Figur 2.20

Udvikling i personer med nettokompensationsgrader over 80 pct.

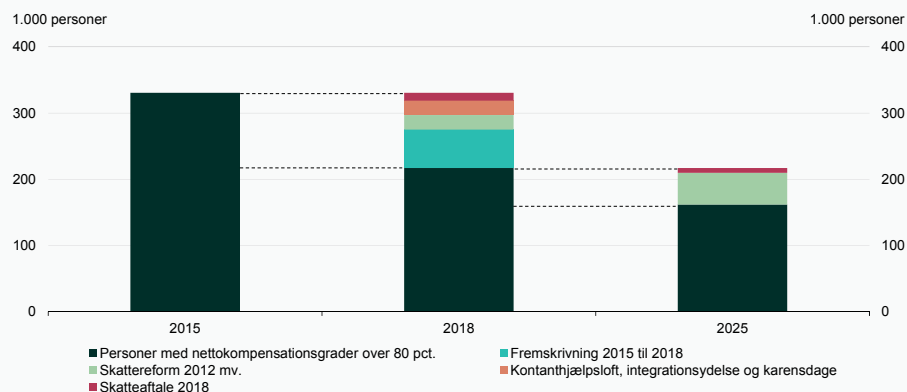


Anm.: 2015 er opgjort uden virkning af integrationsydelse og kontanthjælpsloft, mens 2018 er opgjort inkl. virkningen af skatteaftalen for 2018, integrationsydelse og kontanthjælpsloft samt virkning af op til tre årlige karensgange for dagpengemodtagere med høj ledighed. Beregningerne for 2018 og 2025 tager udgangspunkt i befolkningssammensætning og arbejdsmarkedsstatus i 2015. Se desuden bilag 2.3.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det er særligt virkningen af den afdæmpede regulering af overførselsindkomster fra 2012-skattereformen, der reducerer antallet af personer med nettokompensationsgrader over 80 pct. fra 2018 til 2025, men der er også bidrag fra andre reformer, jf. figur 2.21.

Figur 2.21

Virkning af reformer frem mod 2025 på antallet af personer med nettokompensationsgrader over 80 pct.

Anm.: *Fremskrivning 2015 til 2018* dækker over indkomstoplysninger for 2015, der fremskrives til 2017 med afsæt i statistikbaserede oplysninger og skøn for lønstigninger og satsregulering af overførsler. Se desuden anmærkningen til figur 2.20.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

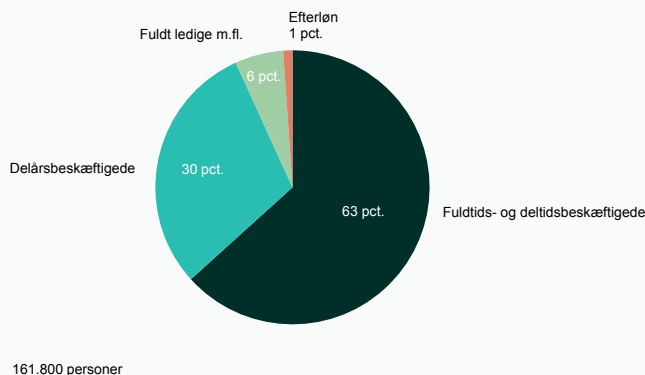
2.5 Beskæftigede med høje nettokompensationsgrader i 2025

Gevinsten ved beskæftigelse har både betydning for personer i ledighed og for de personer, der allerede er i beskæftigelse. For personer i ledighed vil overgangen til beskæftigelse medføre en indkomstfremgang, mens personer, der i udgangspunktet er i beskæftigelse, kan se frem til lavere indkomst, hvis de overgår til ledighed.

Den økonomiske gevinst har betydning for deltagelsesbeslutningen. Der er dog også andre forhold, der gør det attraktivt at være i beskæftigelse. Det kan for eksempel være samværet med kollegaer, glæden ved at kunne bidrage, muligheden for fremtidig højere løn, eller identiteten forbundet med at have et job. Hertil kommer, at rådighedsforpligtelsen, som betyder, at man ikke frit kan vælge at stå uden for arbejdsmarkedet og modtage dagpenge eller kontanthjælp, understøtter en høj beskæftigelse.

Når skattereformerne fra 2012 og 2018 er fuldt indfaset i 2025, skønnes det, at omkring to tredjedele af personerne med nettokompensationsgrader over 80 pct. er enten fuld- eller deltidsbeskæftigede, jf. figur 2.22.

Figur 2.22

Personer med nettokompensationsgrader over 80 pct. opdelt efter tilknytning til arbejdsmarkedet, 2025

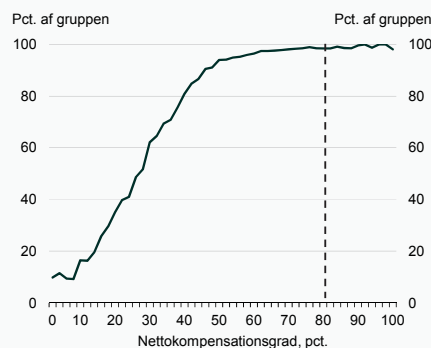
Anm.: Se anmærkning til figur 2.20.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

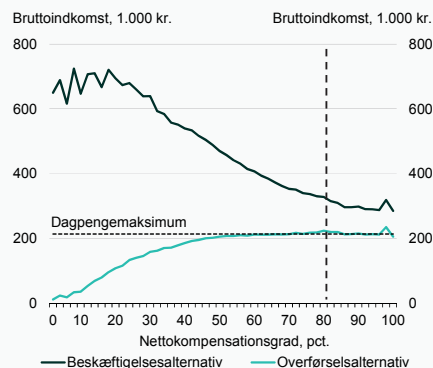
En af de beslutninger, der har betydning for en persons nettokompensationsgrad, er, hvorvidt personen er forsikret mod ledighed eller ej. Beslutningen om at forsikre sig vil blandt andet afhænge af personens handlemuligheder på arbejdsmarkedet fx muligheden for at finde et nyt job i forbindelse med opsigelse eller fyring. Men også en persons mulighed for at forsørge sig selv i perioder uden lønindkomst vil kunne påvirke beslutningen.

Der er stor forskel på forsikringsgraden blandt beskæftigede med de laveste og de højeste nettokompensationsgrader. Hvor forsikringsgraden for beskæftigede med relativt stærke incitamentter til beskæftigelse er forholdsvis lav, så er stort set alle beskæftigede med nettokompensationsgrader over 80 pct. forsikret mod ledighed. Det skal ses i lyset af, at satsen for dagpenge er højere end satsen for kontanthjælp, og at et højere ydelsesniveau isoleret set øger nettokompensationsgraden, jf. figur 2.23.

Figur 2.23

Forsikrede opdelt på nettokompensationsgrad, 2025

Figur 2.24

Bruttoindkomster opdelt på nettokompensationsgrader, 2025

Anm.: Se anmærkning til figur 2.20.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den store variation i forsikringsgraden blandt de beskæftigede afspejler, at forsikrings-tilbøjeligheden er mindst for beskæftigede med relativt høje lønindkomster og størst for beskæftigede med gennemsnitlige og relativt lave lønindkomster. Det er således kendetegnende for beskæftigede med nettokompensationsgrader over 80 pct., at de dels er forsikret mod ledighed, og dels har en bruttoindkomst i beskæftigelsesalternativet i omegnen af 300.000 kr. i gennemsnit, jf. figur 2.24.

Ved opgørelser af nettokompensationsgrader indregnes også transportudgifter til og fra arbejde. Opgørelsen af transportudgifter er baseret på tre typer af oplysninger: afstand mellem bopæl og arbejdssted, transportform og udgift pr. kilometer ved de enkelte transportformer, jf. boks 2.2.

Boks 2.2

Opgørelse af transportudgifter ved beregning af nettokompensationsgrader

Transportudgifterne, der indgår i beregning af nettokompensationsgrader, opgøres ud fra oplysninger om transportafstande, transportform og transportudgifter pr. km.

Transportafstandene er baseret på Danmarks Statistiks register omkring pendlingsafstande (PEND), der angiver den korteste kørselsafstand mellem bopæl og arbejdssted (opgjort ultimo november i året).

Det faktiske individuelle valg af transportform mellem bopæl og arbejdssted er ikke oplyst i datagrundlaget. I stedet foretages et skøn baseret på Transportvaneundersøgelsen samt oplysninger om bilejerskab, hvor der tages hensyn til forskelle i valg af transportform ved forskellige transportafstande og forskelle mellem geografiske regioner.

Den marginale udgift ved at køre én km i bil er fastsat til den lave sats ved udbetaling af skattefri kørselsgodtgørelse svarende til befodringsfradraget på 1,94 kr. (2018). Denne sats er bestemt af Ligningsrådet med udgangspunkt i skønnede udgifter til benzin og vedligeholdelse samt værditab. Faste udgifter i form af forsikring, ejerafgift mv. samt finansieringsomkostninger indgår således ikke.

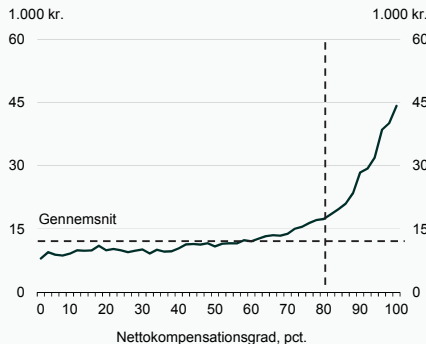
For let trafik er udgiften pr. kilometer fastsat til 0,53 kr. svarende til satsen for udbetaling af skattefri godtgørelse for erhvervsmæssig kørsel på egen cykel, knallert, 45-knallert eller scooter.

Udgiften ved offentlig transport er beregnet ud fra sammenhængen mellem prisen på et pendlerkort og kørselsafstanden. Pendlerkortet antages at blive brugt 10,5 måneder om året.

Transportudgiften til og fra arbejde, vil isoleret set øge kompensationsgraden og derved reducere det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse. Ses der på de gennemsnitlige transportudgifter for beskæftigede med nettokompensationsgrader over 80 pct. er de markant højere end for øvrige beskæftigede, jf. figur 2.25.

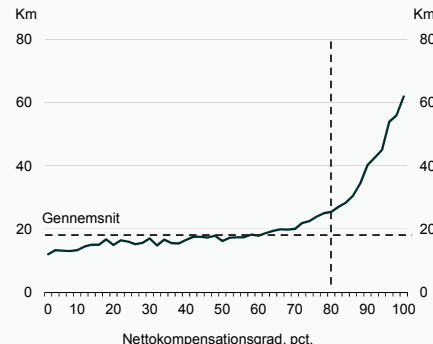
Figur 2.25

Nettotransportudgifter opdelt på nettokompensationsgrader, 2025



Figur 2.26

Transportafstand til arbejdspladsen opdelt på nettokompensationsgrader, 2025



Anm.: Figur 2.26 angiver afstanden den ene vej. Den daglige transportafstand antages at være dobbelt så lang. Nettotransportudgifterne medtager ud over udgiften også skatteværdien af befodringsfradraget. Se desuden anmærkning til figur 2.20.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De højere transportudgifter afspejler især, at gruppen af beskæftigede med nettokompensationsgrader over 80 pct. har længere transportafstande til arbejde end øvrige beskæftigede. Transportudgifterne bidrager således til at forklare den relative høje andel af beskæftigede med svage økonomiske incitamentter til beskæftigelse, jf. figur 2.26.

Bilag 2.1 Beregning af nettokompensationsgrader

Beregningen af nettokompensationsgrader kan illustreres med et eksempel: En enlig forsørger, der bor til leje og har to børn i daginstitutionsalderen, jf. nedenstående tabel.

Eksemplet er baseret på følgende forudsætninger: Årlig lønindkomst som beskæftiget på ca. 350.000 kr., lejlighed på 100 kvadratmeter med en månedlig husleje på 6.360 kr., to børn i hhv. børnehave og SFO samt kontingent til a-kasse, efterløn og fagforening på ca. 18.000 kr. om året.

Forskellen på rådighedsbeløbet i de to alternativer – forskelsbeløbet – er i dette eksempel på ca. 5.200 kr. om måneden. Nettokompensationsgraden opgjort i procent kan beregnes som 1 minus forholdet mellem forskelsbeløbet og den disponible indkomst i beskæftigelsesalternativet. Det svarer omtrent til forholdet mellem den disponible indkomst som ledig og den disponible indkomst som beskæftiget. *Nettokompensationsgraden* bliver i dette eksempel knap 81 pct.

Bruttokompensationsgraden beregnes som forholdet mellem løn- og overførselsindkomst før skat i de to alternativer, og bliver – opgjort i procent – knap 63 pct.

Tabel 1

Eksempel på beregning af nettokompensationsgrad

	Alternativer		
	Personen som beskæftiget	Personen som ledig	Forskel
	----- kr. -----		
Lønindkomst	29.090	0	29.090
Indbetaling til alderspension (før skat)	770	0	770
Dagpenge	0	18.420	-18.420
<i>Indkomst før skat</i>	<i>29.860</i>	<i>18.420</i>	<i>11.440</i>
Arbejdsmarkedsbidrag	-2.390	0	-2.390
Skat	-7.140	-4.930	-2.210
Indkomst efter skat	20.330	13.480	6.850
Boligstøtte	1.590	3.260	-1.660
Daginstitutionsbetaling	-690	0	-690
Børnetilskud og normalbidrag	4.140	4.140	0
Børne- og ungeydelse	2.130	2.130	0
<i>Disponibel indkomst</i>	<i>27.080</i>	<i>23.010</i>	<i>4.070</i>
Pensionsindbetalinger inkl. ATP (netto)	2.300	570	1.730
Transportudgift	-600	0	-600
<i>Disponibel indkomst inkl. pensionsindbetaling og transportudgifter</i>	<i>28.770</i>	<i>23.570</i>	<i>5.200</i>

Kilde: Egne beregninger på Familietypemodellen.

Bilag 2.2 Forskellige måder at opgøre en persons tilknytning til arbejdsmarkedet

Der findes forskellige datakilder til at opgøre personers tilknytning til arbejdsmarkedet. En ofte anvendt metode er at inddеле personer efter den dominerende tilstand i året, fx beskæftiget, ledighed, studerende eller folkepensionist. Fordelen ved at anvende den dominerende tilstand i året er, at personen kun placeres i én kategori, hvilket er med til at gøre tabeller og figurer mere pædagogiske.

I takt med at datakilderne er blevet bedre og mere detaljerede, er det muligt at nuancere en persons forløb i løbet af året. Det er fx tilfældet med det relativt nye Arbejdsmarkedsregnskab, der angiver hvor stor en del af året, en person er i en given tilstand.

Der er i sagens natur stort overlap mellem at anvende den dominerende tilstand og arbejdsmarkedsregnskabet, jf. tabel 1.

Tabel 1

Personers tilknytning til arbejdsmarkedet

Andel af året (AMR)	Dominerende tilstand	Fuldtids- og deltids- beskæftigede	Delårs- beskæftigede	Fuldt ledige m.fl.	Efterløn
	----- Andel af året, pct. -----				
Beskæftigelse		89,4	48,1	0,9	0,5
Uddannelse		0,4	5,0	3,2	0,0
Uddannelse og beskæftigelse		4,1	3,7	0,1	0,0
Kontanthjælpsmodtagere		0,0	4,4	59,3	0,0
Dagpengemodtagere		0,2	25,7	23,3	0,8
Støttet beskæftigelse m. løn		0,0	1,7	0,8	0,0
Efterløn		0,0	0,0	0,0	96,3
Øvrige udenfor arbejdsstyrken		6,0	11,4	12,5	2,4
I alt		100,0	100,0	100,0	100,0

Bilag 2.3 Antal personer med relativt lave forskelsbeløb og relativt høje nettokompensationsgrader

Beregningerne af den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse bygger på en lang række til dels hypotetiske forudsætninger og giver ikke nødvendigvis et fuldstændigt billede af de økonomiske incitamentter, den enkelte person står overfor. Beregningerne er derimod egnede til at vise, hvordan de beregnede økonomiske incitamentter har udviklet sig over tid, samt hvilke faktorer, herunder ændringer i skattelovgivning mv., der påvirker udviklingen.

Ved beregning af nettokompensationsgrader og forskelsbeløb tages udgangspunkt i registeroplysninger for 18-64-årige opdelt på arbejdsmarkedsstatus. Seneste år med fuldstændige registeroplysninger er 2015. For så vidt angår opgørelser for 2018 og 2025 tages udgangspunkt i befolkningssammensætning og arbejdsmarkedsstatus i 2015

Skattereform 2012 (medtaget fra 2013)

De centrale skatteelementer i reformen fik virkning fra 2013, hvor en række af elementerne gradvis indføres frem mod 2023. Reformen omfattede blandt andet en gradvis forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, indførelse af et særligt beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere, forhøjelse af indkomstgrænsen for topskat, indførelse af aftrapning af børne- og ungeydelsen for familier med høje indkomster samt afdæmpet regulering af overførselsindkomster i perioden 2016-23.

Integrationsydelse (medtaget fra 2017)

Der tages udgangspunkt i, om personen opfylder opholdskriteriet for integrationsydelse, dvs. ikke har opholdt sig i landet i mere end syv af de otte foregående år primo 2015, baseret på oplysninger fra DREAM-databasen. Som en del af skattereformen 2018 skærpes opholdskravet til ni ud af ti år med virkning fra 2019.

Kontanthjælpsloft (medtaget fra 2017)

Der beregnes en nedsættelse af boligstøtten med udgangspunkt i personens tildelte kontanthjælp mv., boligstøtte pr. voksen i familien og det individuelle kontanthjælpsloft. Eventuel reduktion i særlig støtte indgår ikke i opgørelsen, idet særlig støtte ikke indgår i beregningen af forskelsbeløb.

Karensdage for dagpengemodtagere (medtaget fra 2017)

Som følge af dagpengeaftalen fra 2015 beregnes der op til tre årlige karensdage for dagpengemodtagere med "høj ledighed". Da alle i analysen er – eller opgøres som – fuldt ledige i et helt kalenderår, slår karensdagene fuldt igennem i overførselsalternativet. Udbetalingen af dagpenge for et helt år er derfor nedjusteret svarende til tre dages dagpenge.

Skatteaftale 2018 (medtages fra 2018)

Fra *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* indgår følgende initiativer: udvidelse af grundlag for beskæftigelsesfradrag, forhøjelse af loftet over beskæftigelsesfradrag, nyt pensionsfradrag, nyt jobfradrag, reduktion

af buns-kattesatsen, strammere opholdskrav og beskæftigelseskrav for ret til uddannelses- og kontanthjælp samt opholdskrav for ret til dagpenge.

Reduktion af integrationsydelse (medtaget fra 2019)

Som følge af *Flere år på arbejdsmarkedet* reduceres integrationsydelsen med 3 pct. med virkning fra 2019.

Tabel 1 og 2 viser betydningen for den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse af de forskellige ændringer i skatte og overførselssystemet.

Tabel 1			
Månedlige disponible forskelsbeløb			
	<1.000 kr.	<2.000 kr.	<3.000 kr.
	1.000 personer		
2014	47	142	259
2015	48	135	249
2018	24	71	145
- ekskl. 2018-skatteaftale og reduktion af integrationsydelse	27	79	156
- ekskl. 2018-skatteaftale, reduktion af integrationsydelse, kontanthjælpsloft, integrationsydelse og 3 karensdage	28	85	170
2025	16	43	109
- ekskl. resterende indfasning af 2018-skatteaftale fra 2019 til 2025	17	47	115
- ekskl. resterende indfasning af 2018-skatteaftale, beskæftigelsesfradrag og afdæmpet regulering fra 2019-2025	25	72	145

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Tabel 2		
Nettokompensationsgrader		
	Over 80 pct.	Over 90 pct.
	1.000 personer	
2014	330	96
2015	330	97
2018	217	55
- ekskl. 2018-skatteaftale og reduktion af integrationsydelse	229	60
- ekskl. 2018-skatteaftale, reduktion af integrationsydelse, kontanthjælpsloft, integrationsydelse og 3 karensdage	250	64
2025	162	35
- ekskl. resterende indfasning af 2018-skatteaftale fra 2019 til 2025	169	37
- ekskl. resterende indfasning af 2018-skatteaftale, beskæftigelsesfradrag og afdæmpet regulering fra 2019-2025	218	56

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Bilag 2.4 Karakteristika for personer med relativt svage økonomiske incitamenter

Tabel 1
Personer med nettokompensationsgrader over hhv. 80 og 90 pct. fordelt efter karakteristika

	2014		2015		2018		2025	
	> 80 pct.	> 90 pct.	> 80 pct.	> 90 pct.	> 80 pct.	> 90 pct.	> 80 pct.	> 90 pct.
Antal	330.200	95.700	330.400	96.700	216.800	54.800	161.800	34.700
	----- Pct. -----							
<i>Uddannelse</i>								
Grundskole, gymnasial og uoplyst	35	37	36	37	36	37	35	36
Erhvervsudd.	49	48	47	46	47	46	47	46
KVU	4	4	5	5	5	5	5	5
MVU	8	8	9	9	9	9	9	9
LVU	3	3	3	3	4	3	4	4
<i>Familietype</i>								
Enlig uden børn	21	18	20	18	22	19	21	19
Enlig med børn	10	8	9	7	8	6	8	8
Par uden børn	30	31	31	32	30	32	29	32
Par med børn	39	43	40	43	40	42	41	42
<i>Alder</i>								
18-30-årige	19	20	16	17	18	19	18	19
30-50-årige	54	54	54	55	53	54	54	53
50-64-årige	28	26	29	28	29	27	28	27
<i>Herkomst</i>								
Dansk	84	84	83	83	84	83	85	84
Indvandrere fra vestlige lande	5	5	5	6	6	8	6	8
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	10	11	11	11	10	10	9	8
<i>Forsikret mod ledighed</i>								
Forsikret	94	95	94	96	97	96	97	94
Ikke-forsikret	6	5	6	4	3	4	3	6

Anm.: Se anmærkning til figur 2.20

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Tabel 2

Personer med forskelsbeløb under hhv. 2.000 og 3.000 kr. fordelt efter karakteristika

	2014		2015		2018		2025	
	< 2.000	< 3.000	< 2.000	< 3.000	< 2.000	< 3.000	< 2.000	< 3.000
Antal	142.500	259.000	134.900	248.800	70.800	145.500	43.400	109.100
	----- Pct. -----							
<i>Uddannelse</i>								
Grundskole, gymnasial og uoplyst	38	38	40	39	40	38	39	38
Erhvervsudd.	49	49	45	46	45	46	45	46
KVU	4	4	5	5	5	5	5	5
MVU	7	7	8	8	8	8	8	8
LVU	2	2	3	3	3	3	2	3
<i>Familietype</i>								
Enlig uden børn	22	23	21	22	22	24	21	24
Enlig med børn	6	7	5	6	5	5	6	5
Par uden børn	31	31	31	31	31	30	31	29
Par med børn	41	39	42	40	43	41	43	42
<i>Alder</i>								
18-30-årige	23	22	20	19	22	22	22	23
30-50-årige	52	52	53	53	53	52	54	53
50-64-årige	25	26	27	28	24	26	24	25
<i>Herkomst</i>								
Dansk	82	83	81	82	80	82	82	82
Indvandrere fra vestlige lande	6	6	7	6	8	7	9	8
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	11	11	12	12	12	11	9	10
<i>Forsikret mod ledighed</i>								
Forsikret	96	95	96	95	98	97	97	97
Ikke-forsikret	4	5	4	5	2	3	3	3

Anm.: Se anmærkning til figur 2.20

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Kapitel 3

Hypoteser om indkomst og formue i Danmark

I fordelingsdebatten florerer en række hypoteser og populære udsagn. Nogle har hold i virkeligheden, mens andre er langt fra. Et gennemgående træk er dog, at de oftest hviler på et unuanceret grundlag eller skal ses i en større sammenhæng.

For eksempel har de seneste årtiers udvikling i indkomster og formuer givet næring til en fremstilling af, at de økonomiske skel i Danmark er steget betydeligt. Det er rigtigt, at indkomstforskellene i Danmark er steget, især frem til 2008. Men stigningen er sket fra et – i international sammenhæng – exceptionelt lavt niveau, og Danmark er stadig blandt de OECD-lande med mindst indkomstforskelle og den mindste lavindkomst-gruppe.

Udviklingen i indkomstforskellene skal endvidere ses i sammenhæng med, at skiftende regeringer har gennemført en række strukturreformer siden starten af 1990'erne, som betyder, at dansk økonomi i dag er klart stærkere end for 20-25 år siden. Ledigheden er lavere, beskæftigelsen er højere, flere får en uddannelse, og det kan bedre betale sig at arbejde.

Kapitlet belyser otte forskellige hypoteser om indkomst og formue. Hovedbudskaberne er:

- Danmark er sammen med Sverige blandt de OECD-lande, hvor indkomstforskellene er steget mest siden årtusindskiftet. Stigningen er imidlertid sket fra et – i international sammenhæng – exceptionelt lavt niveau.
- Kun få andre lande med markedsøkonomi har i løbet af de seneste 40 år haft en Gini-koefficient nede omkring 20 pct., og ingen OECD-lande er i nærheden af det niveau i dag.
- På det danske arbejdsmarked er der ikke tegn på øget polarisering i form af øgede lønforskelle. For fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere har lønforskellene været omtrent uændret i de seneste 20 år.
- Den gennemsnitlige indkomstskat er lettet i alle indkomstgrupper, men lettelsen har været størst i toppen af indkomstfordelingen. De 10 pct. med højest indkomst betaler imidlertid en større andel af de samlede indkomstskatter i dag end for både 10 og 20 år siden.

- Husholdningernes nettokapitalindkomst udgør i dag en større andel af den samlede indkomst end i midten af 1990'erne. Fremgangen skyldes i høj grad lavere renteudgifter.
- Nettokapitalindkomsterne er steget i stort set alle indkomstgrupper. Der er ikke stærke tegn på, at en stigende del af kapitalindkomsterne tilfalder de 10 pct. i befolkningen med de højeste indkomster.
- Langvarig relativ lav indkomst er ikke udbredt i Danmark. Kun godt 1 pct. af befolkningen indgår i lavindkomstgruppen tre år i træk. Frem til 2010 steg den 3-årige lavindkomstgruppe lidt, men den er næsten ikke steget siden.
- Den ene procent af befolkningen med størst formue har ikke en meget større andel af husholdningernes samlede formue (ekskl. pensionsordninger) i dag end for 20 år siden.
- OECD's formuestatistik peger på, at Danmark er et af de OECD-lande, hvor formueforskellene er størst. Statistikken indeholder imidlertid ikke oplysninger om pensionsformue. Hvis pensionsformuen medregnes i danske formuedata, reduceres formueforskellene markant. Danmark er samtidig blandt de OECD-lande, hvor husholdningerne har størst pensionsformue.
- Der er ikke belæg for, at øget (eller for den sags skyld mindsket) lighed i dansk økonomi generelt vil understøtte højere vækst.

3.1 Otte hypoteser om indkomst og formue

Der er mange hypoteser og populære udsagn om indkomst og formue i det danske samfund. Nogle har hold i virkeligheden, mens andre langt fra er i overensstemmelse med fakta eller er grebet ud af en sammenhæng. Hvis fordelingsdebatten styres af hypoteser, der ikke er i overensstemmelse med fakta eller er stærkt unuancerede, kan det skævvride debatten og i værste fald lede til uhensigtsmæssige politiske løsninger.

I kapitlet belyses otte forskellige hypoteser omkring udviklingen i indkomster, indkomstforskelle og forskelle i formuer, jf. boks 3.1.

Boks 3.1

Otte hypoteser om indkomst og formue, der tryktestes i dette kapitel

Hypotese 1: Indkomstforskellene vokser hurtigere end i resten af verden

Hypotese 2: Lønnen stiger mest for højestlønnede

Hypotese 3: Lavere skat på arbejde har øget rådighedsbeløbet mest i toppen

Hypotese 4: Kapitalindkomst stiger hurtigere end andre typer af indkomst

Hypotese 5: Kapitalindkomst tilfalder i stigende grad personer med høj indkomst

Hypotese 6: Fattigdommen vokser i Danmark

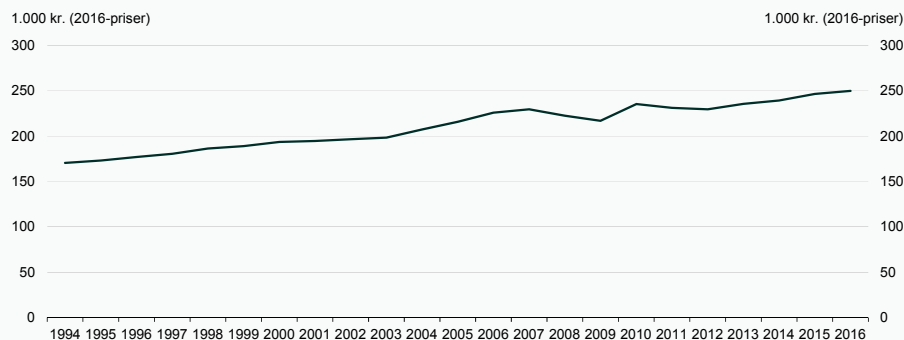
Hypotese 7: Formueforskellene er blandt de højeste i verden

Hypotese 8: Større indkomstforskelle mindsker den økonomiske vækst i Danmark

3.2 Indkomster og indkomstforskelle

Forbrugsmulighederne opgjort ved de disponible indkomster er øget betragteligt siden midten af 1990'erne. Den gennemsnitlige disponible indkomst pr. person, hvor man har taget højde for familiens størrelse og antallet af børn i familien, er steget med omtrent 80.000 kr. fra 1994 til 2016 i faste priser. Indkomstfremgangen stagnerede – og var ligefrem negativ i nogle år – efter finanskrisen, men er i de senere år begyndt at stige igen, jf. figur 3.1.

Figur 3.1

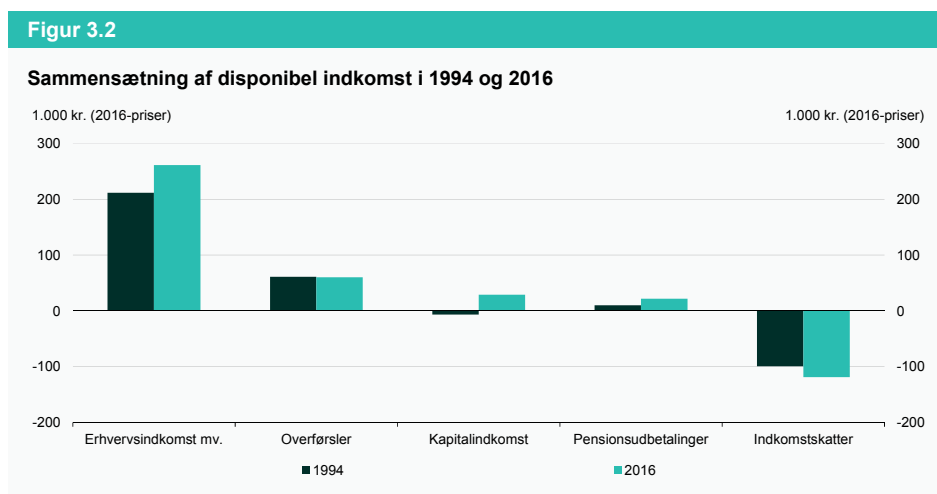
Disponibel indkomst i faste priser, 1994-2016

Anm.: Disponibel indkomst pr. person. Definitionen af den disponible indkomst fremgår af bilag 3.1. Indkomsterne er ækvivaleret og opregnet til 2016-niveau med udviklingen i forbrugerpriserne. Ækvivaleringsmetoden fremgår af bilag 4.1 i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017), *Fordeling og incitamenter 2017*.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den disponible indkomst består af en række forskellige typer af indkomster fratrukket personlige indkomstskatter. De væsentligste indkomststyper er indkomster fra beskæftigelse (løn- og virksomhedsindkomst), indkomster fra opsparing og låntagning (kapitalindkomst), indkomstoverførsler fra det offentlige og udbetalinger fra pensionsordninger.

Fremgangen i den gennemsnitlige disponible indkomst dækker især over en stigning i indkomsterne fra beskæftigelse samt opsparing og låntagning, herunder faldende renteudgifter, jf. senere. Pensionsudbetalingerne er også vokset. Modsat er indkomstskatterne steget som følge af stigende indkomster, jf. figur 3.2.



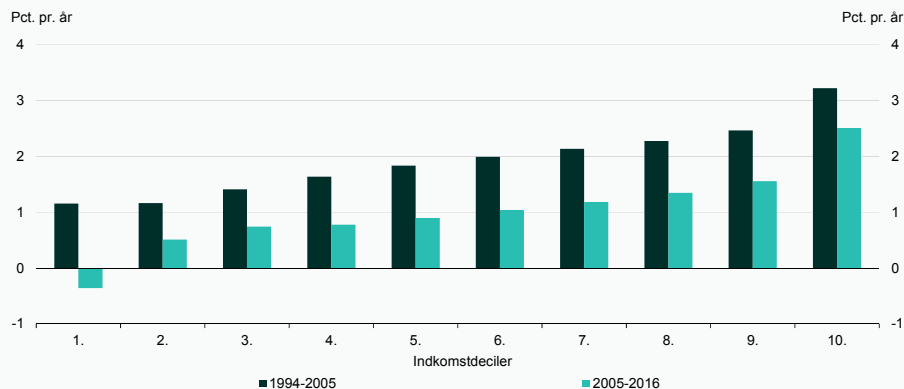
Anm.: Ækvivalerede indkomster, der er opregnet til 2016-niveau med udviklingen i forbrugerpriserne.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Indkomstfremgangen de seneste godt 20 år har været bredt forankret, men den har været større i toppen af indkomstfordelingen end i bunden. I anden halvdel af perioden har fremgangen generelt været mindre end i første halvdel, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med eftervirkningerne af finanskrisen i 2008, jf. figur 3.3.

Figur 3.3

Realvækst i disponibel indkomst opgjort på indkomstdeciler, 1994-2005 og 2005-2016



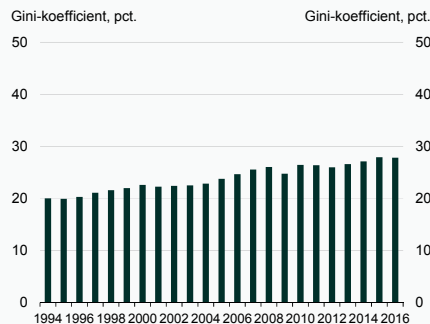
Anm.: Ækvivalerede indkomster, der er opregnet til 2016-niveau med udviklingen i forbrugerpriserne.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den større fremgang i toppen end i bunden af indkomstfordelingen har resulteret i, at indkomstforskellene i disponibel indkomst er blevet større i løbet af perioden, især frem til 2008, jf. figur 3.4.

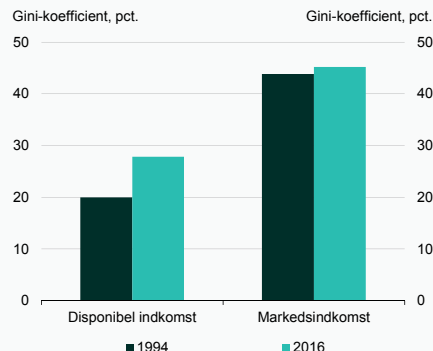
Figur 3.4

Indkomstforskelle i disponibel indkomst, 1994-2016



Figur 3.5

Indkomstforskelle i disponibel indkomst og markedsindkomst, 1994 og 2016



Anm.: Ækvivalerede indkomster. Markedsindkomst er bruttoindkomst fratrukket overførsler, jf. bilag 3.1.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Mange faktorer har bidraget til stigningen i indkomstforskellene. Det gælder blandt andet udviklingen i kapitalindkomster, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017)¹. Der er også tegn på, at stigningen i indkomstforskellene skal ses i sammenhæng med udviklingen i indkomstoverførsler og indkomstskatter. Indkomstforskellene i markedsind-

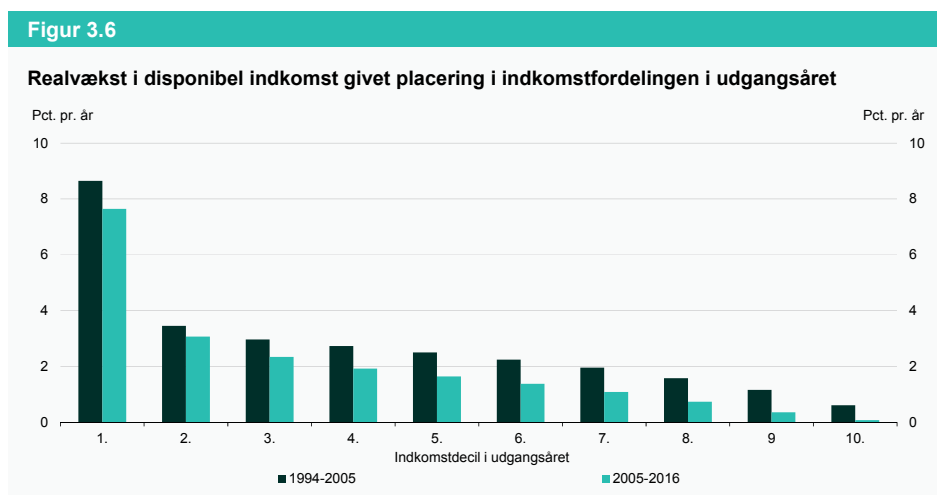
¹ Se kapitel 4 i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017), *Fordeling og incitamenter 2017*

komst – det vil sige indkomsten før indkomstskatter og indkomstoverførsler – er således steget mindre end indkomstforskellene i disponibel indkomst, jf. figur 3.5.

En del af forklaringen er reformer, som har styrket den økonomiske gevinst ved at være i arbejde og yde en ekstra indsats. Det gælder blandt andet målretningen af offentlige ydelser, indførslen af beskæftigelsesfradrag og forøgelsen af topskattegrænsen, jf. kapitel 5.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at indkomsten i et enkelt år er et ”her-og-nu billede”. For mange personer er indkomsten i et enkelt år ikke retvisende for den indkomst, de normalt har eller forventer at få fremadrettet. Det kan for eksempel være personer, der er ledige, under uddannelse eller på vej på pension. En anden måde at belyse indkomstudviklingen er derfor at se på indkomstfremgangen for den samme gruppe af personer afhængig af, hvor de befinder sig i indkomstfordelingen i udgangsåret (dvs. det første år i perioden).

Personer, der i udgangsåret befinder sig nederst i indkomstfordelingen, har typisk en meget stærkere indkomstfremgang end personer, der befinder øverst i indkomstfordelingen. For eksempel havde personer, der befandt sig i 1. indkomstdecil i 1994, i gennemsnit en årlig realvækst i deres disponible indkomst på godt 8 pct. frem til 2005. Modsat havde personer, der var i 10. indkomstdecil i 1994, i gennemsnit en årlig realvækst i deres disponible indkomster på under 1 pct., jf. figur 3.6.



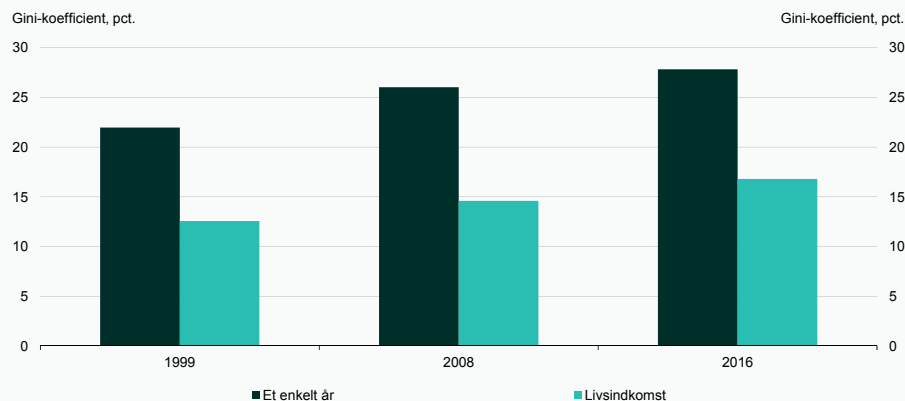
Anm.: Ækvivalerede indkomster, der er opregnet til 2016-niveau med udviklingen i forbrugerpriserne.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den stærkere fremgang i bunden end i toppen vidner om, at de færreste befinder sig det samme sted i indkomstfordelingen hele livet. Dynamikken er også ensbetydende med, at forskellene i livsindkomst er markant mindre end forskellene i et enkelt års indkomst. Endvidere er forskellene i livsindkomst steget mindre end forskellene i årsindkomsten, jf. figur 3.7.

Figur 3.7

Forskelle i disponibel indkomst i et enkelt år og over livet



Anm.: Ækvivalerede indkomster. De mørkegrønne søjler svarer til tallene i figur 3.4. Metoden til beregning af livsindkomst fremgår af kapitel 5 i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017), *Fordeling og incitament* 2017. Der findes ikke tilgængelige opgørelser af livsindkomster tidligere end 1999.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

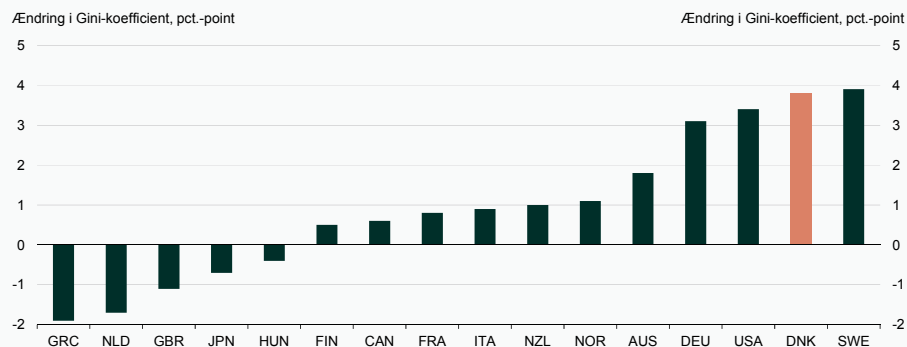
3.3 Hypotese 1: Indkomstforskellene vokser hurtigere end i resten af verden

Internationalt har der i en årrække været et stigende fokus på indkomstforskelle. Det stigende fokus skyldes blandt andet, at indkomstforskellene i mange vestlige økonomier er vokset i løbet af de seneste årtier. Det har også affødt en diskussion om, hvorvidt der er en sammenhæng mellem indkomstforskelle og økonomisk vækst, jf. afsnit 3.10.

Danmark er blandt de OECD-lande, hvor indkomstforskellene er steget mest siden 2000. Kun Sverige har haft en lidt større stigning i samme periode, jf. figur 3.8.

Figur 3.8

Udvikling i indkomstforskelle i disponibel indkomst siden 2000



Anm.: Ændringen vedrører perioden 2000 til 2014, 2015 eller 2016 (for Japan 2000 til 2012). I OECD's opgørelse af disponibel indkomst indgår ikke et "imputeret afkast af ejerbolig" samt negativ nettokapitalindkomst, hvilket indebærer en forskel i forhold til de danske lovmodelberegninger. Dertil kommer en række mindre, tekniske forskelle i opgørelsesmetoderne.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Stigningen skal imidlertid ses i lyset af, at indkomstforskellene var exceptionelt lave i Danmark i løbet af 1980'erne og 1990'erne. I den periode var Gini-koefficienten for den disponible indkomst på mellem 20 og 22 pct. Det er meget få lande med markedsøkonomi, der har haft en Gini-koefficient i det leje i løbet af de seneste 40 år, jf. boks 3.2.

I perioden, hvor indkomstforskellene er steget, er der samtidig gennemført en række reformer, som har bidraget til, at dansk økonomi i dag er klart stærkere end for 20-25 år siden. Ledigheden er lavere, beskæftigelsen er højere, flere får en uddannelse, og det kan bedre betale sig at arbejde. Der er styr på de offentlige finanser, og troværdigheden til dansk økonomi er stor, hvilket blandt andet bidrager til lave renter.

Boks 3.2

Gini-koefficienten i Danmark lå på et exceptionelt lavt niveau i 80'erne og 90'erne

Danmark havde i en periode fra 1982 til 2001 en Gini-koefficient på mellem 20 og 22 pct. Indkomstforskelle i den disponible indkomst i den størrelsesorden er exceptionelt lavt.

I løbet af de seneste 40 år har kun tre OECD-lande med markedsøkonomi haft indkomstforskelle på højst 22 pct. Det er Danmark, Finland og Sverige. Hertil kommer Slovenien, Tjekkoslaviet og Ungarn, som har haft en Gini-koefficient på højst 22 pct., men det var før landene for alvor var inde i transitionen til markedsøkonomier.

Tabel a**Lande med Gini-koefficient på højst 22 pct.**

Lande	Periode	Gini-koefficient
Danmark	1982-2001	20,0-22,0
Finland	1976-1998	19,7-22,0
Slovenien	2001-2003	21,9-22,0
Sverige	1975-1995	19,1-21,9
Tjekkoslaviet	1973-1992	18,9-21,0
Ungarn	1977-1982	20,9-21,4

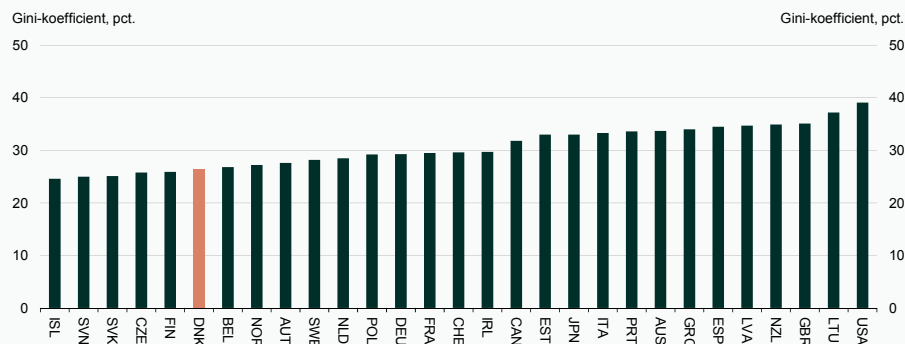
Anm.: Databasen omfatter 8.817 observationer for indkomstforskelle for 182 lande inkl. tidligere lande. De fleste observationer er i perioden 1970-2015 (der er dog ikke observationer i alle år for alle lande). Sammenligningen er afgrænset til observationer, der i databasen vurderes at være af høj kvalitet, og hvor observationerne dækker hele landets befolkning. Endvidere benyttes kun observationer for forskelle i disponibel indkomst på personniveau, hvor indkomsten i en husholdning deles mellem personer i husholdningen. I alt indgår 2.003 observationer i sammenligningen. Perioden i tabellen angiver første og sidste år, hvor Gini-koefficienten er højst 22 pct. for det pågældende land. For Danmark og Sverige har Gini-koefficienten været over 22 pct. i enkelte år i perioden. For de øvrige lande i tabellen kan Gini-koefficienten have været højere eller lavere end det angivne interval, idet der ikke er observationer for alle år i perioden. Tilsvarende kan der være andre lande, hvor Gini-koefficienten i en periode har været højst 22 pct., men som opgørelsen ikke fanger, fordi der ikke er observationer for alle år.

Kilde: WIID (World Income Inequality Database), version 3.4, januar 2017.

De mange fremskridt er opnået samtidig med, at Danmark stadig er blandt de OECD-lande, hvor indkomstforskellene i disponibel indkomst er mindst. Blandt de nordiske lande er det kun Island, der har noget mindre indkomstforskelle end Danmark, jf. figur 3.9.

Figur 3.9

Indkomstforskelle i disponibel indkomst i OECD-lande

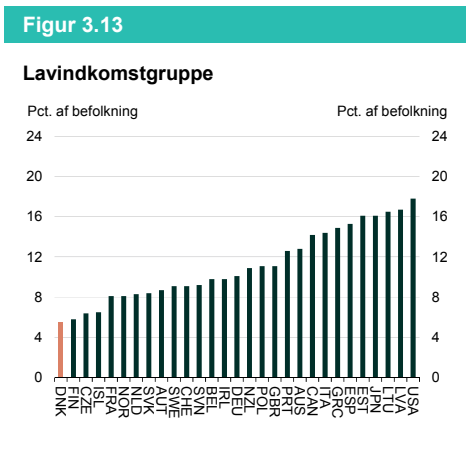
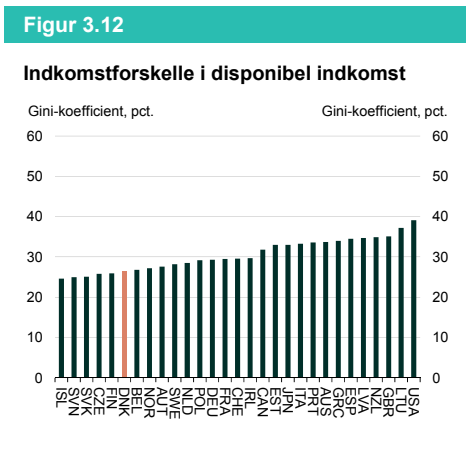
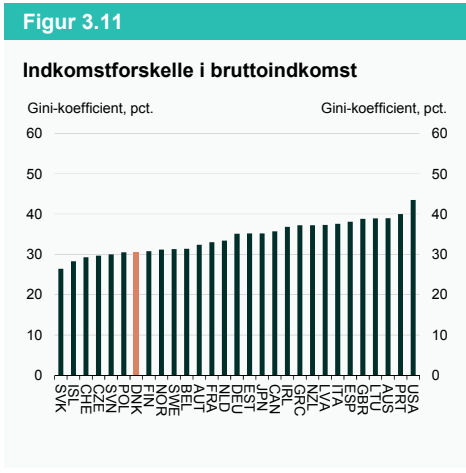
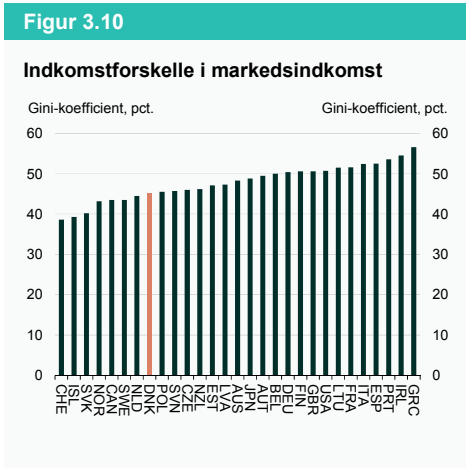


Anm.: Indkomstforskellene vedrører 2014, 2015 eller 2016. For Japan er det 2012. Se i øvrigt anmærkning til figur 3.8.

Kilde: OECD.

De relativt små indkomstforskelle i Danmark skal dels ses i lyset af, at forskellene i markedsindkomst – dvs. erhvervsindkomst, kapitalindkomst og private pensioner – er mindre end i de fleste andre OECD-lande. Dels indretningen af velfærdssamfundet, som indebærer en betydelig omfordeling af forbrugsmulighederne. Det gælder både indretningen af indkomstskatter og offentlige ydelser.

Hvis man ser på forskellene i markedsindkomst, er Danmark i den nederste tredjedel, men ikke blandt de OECD-lande, hvor forskellene er allermindst. Ser man derimod på forskellene i bruttoindkomst – det vil sige markedsindkomst tillagt overførselsindkomst – rykker Danmark tættere på de lande med mindst indkomstforskelle, jf. figur 3.10 og 3.11.



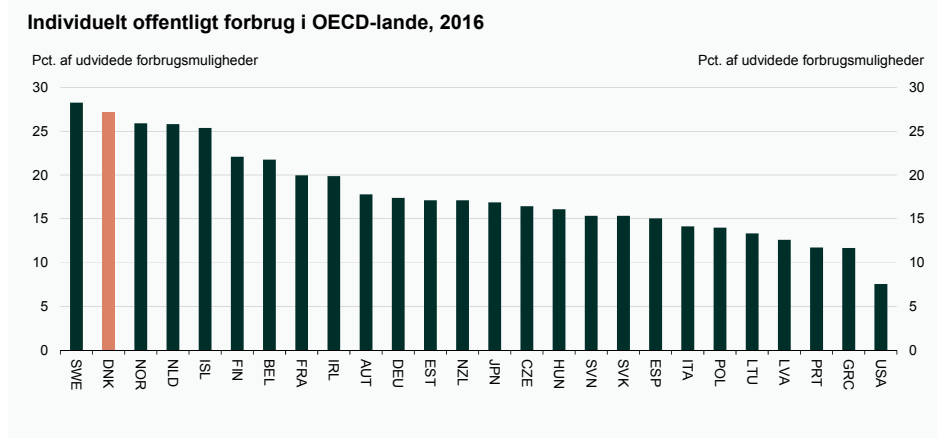
Anm.: Se anmærkning til figur 3.8 og 3.9.
 Kilde: OECD.

Øg går man skridtet videre og tager højde for indkomstbeskatningen, rykker Danmark ned blandt de OECD-lande med mindst indkomstforskelle i den disponible indkomst. Indkomstbeskatningen er således med til at reducere indkomstforskellene mere end i mange andre lande, jf. figur 3.12.

Et andet mål for indkomstforskellene i et land er størrelsen af lavindkomstgruppen. Lavindkomstgruppen defineres som personer, hvis indkomst højst udgør 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Danmark er det OECD-land, hvor lavindkomstgruppen er mindst, jf. figur 3.13.

Hertil kommer, at Danmark er det OECD-land, hvor det individuelle offentlige forbrug i 2016 udgjorde den næststørste andel af de udvidede forbrugsmuligheder (summen af disponibel indkomst og individuelt offentligt forbrug). Kun i Sverige var andelen lidt højere, jf. figur 3.14.

Figur 3.14



Anm.: Udvidede forbrugsmuligheder er summen af husholdningernes disponible indkomst og det individuelle offentlige forbrug. Opgørelsen er baseret på nationalregnskabet. Ungarn vedrører 2015 og Island 2014.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Det individuelle offentlige forbrug er blandt andet offentlige udgifter til uddannelser, børnepasning, sygehuse, ældrepleje, sociale indsatser over for udsatte børn og voksne, aktivering af ledige mv. Det er forbrugsmuligheder alle har adgang til, når behovet er til stede og uanset indkomstniveau. Det betyder for det første, at forskellene i de samlede forbrugsmuligheder er mindre end forskellene i disponibel indkomst. For det andet betyder den fri og lige adgang til velfærdsydelse, at alle har de samme formelle muligheder.

Stigningen i indkomstforskellene – særligt frem til 2008 – har altså ikke rokket ved det faktum, at Danmark i international sammenhæng er et land med små indkomstforskelle og lige muligheder.

3.4 Hypotese 2: Lønnen stiger mest for højestlønnede

Der har været stort fokus på lønudviklingen som en del af forklaringen på stigende indkomstforskelle. I nogle lande har de højestlønnede haft en større lønfremgang end mellem- og laverelønnede over en længere årrække. Det gælder blandt andet i USA².

I Danmark er lønforskellene i årslønnen for beskæftigede steget med ca. 7 pct.-point siden 2007, jf. figur 3.15. Årslønnen blandt alle beskæftigede er imidlertid ikke velegnet til at vurdere, om stigende lønforskelle skyldes, at lønnen stiger stærkere i toppen end i bunden af lønfordelingen. Først og fremmest fordi en stor del af lønforskellene blandt alle beskæftigede dækker over forskelle i arbejdsomfang. Det er således kun knap 60 pct. af alle beskæftigede, som er fuldtidsbeskæftigede. Udviklingen i lønforskellene vil derfor

² Se fx Acemoglu & Autor (2011), *Skills, Tasks and Technology: Implications for Employment and Earnings*, Chapter 12 in *Handbook of Labor Economics*, 2011, vol. 4B.

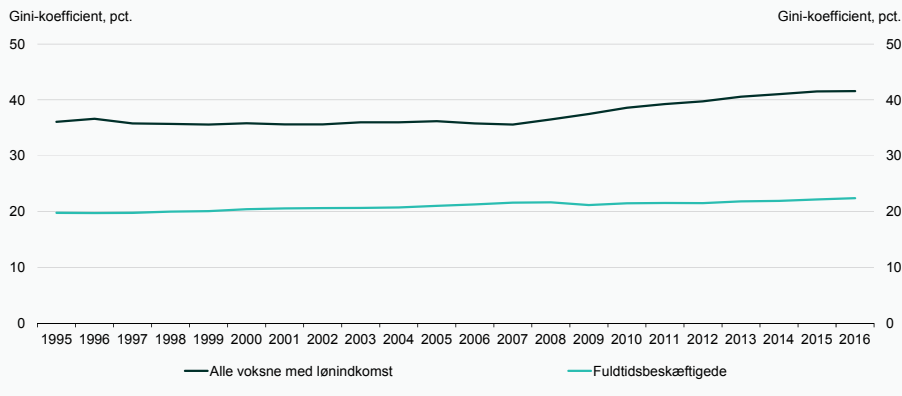
ikke kun afhænge af lønudviklingen, men i høj grad også af ændringer i sammensætningen af beskæftigede efter arbejdsomfang og deres relative lønninger, jf. nedenfor.

Ideelt set burde man se på udviklingen i lønforskellene i timelønninger. Mange beskæftigede er imidlertid månedslønnede og ikke timelønnede. Samtidig har man ikke præcise oplysninger om arbejdstider for alle lønmodtagere over en særlig lang periode, hvorfor det ikke er muligt at opgøre udviklingen i lønforskellene på baggrund af timelønninger.

Alternativt kan man tage udgangspunkt i årslønnen for fuldtidsbeskæftigede, hvor forskelle i arbejdsomfang må antages at spille en væsentlig mindre rolle for lønforskellene og udviklingen heri. Lønspredningen i årslønnen for fuldtidsbeskæftigede har været omtrent uændret siden 2007 og er kun steget svagt i løbet af de seneste 20 år, jf. figur 3.15.

Figur 3.15

Udvikling i lønforskelte blandt beskæftigede, 1995-2016

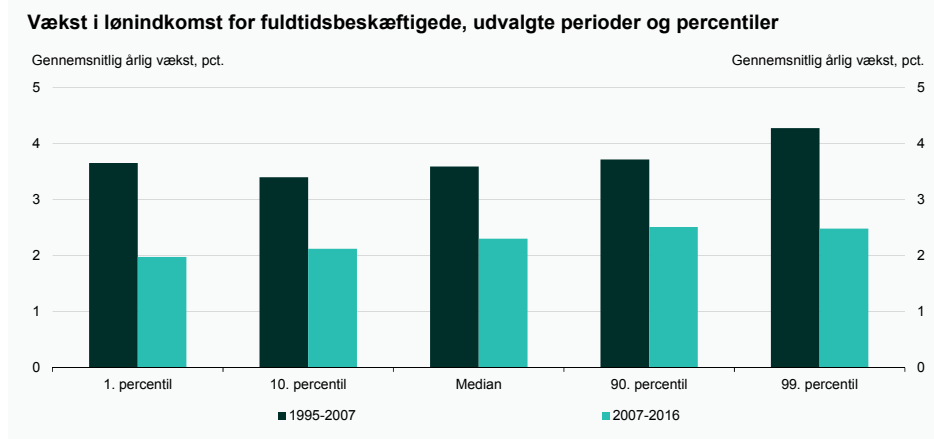


Anm.: Lønforskelte i årlig lønindkomst (inkl. indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger) for lønmodtagere over 18 år. Tidsserierne kan ikke føres længere tilbage, idet 1995 er det første år med registeroplysninger om pensionsindbetalinger.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Dette billede bekræftes også, hvis man ser på lønudviklingen forskellige steder i lønfordelingen for fuldtidsbeskæftigede. Siden 2007 har lønstigningen i gennemsnit været omkring 2-2,5 pct. pr. år og har kun været lidt større i toppen end i bunden af lønfordelingen, jf. figur 3.16.

Figur 3.16



Anm.: Årlig lønindkomst inkl. indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

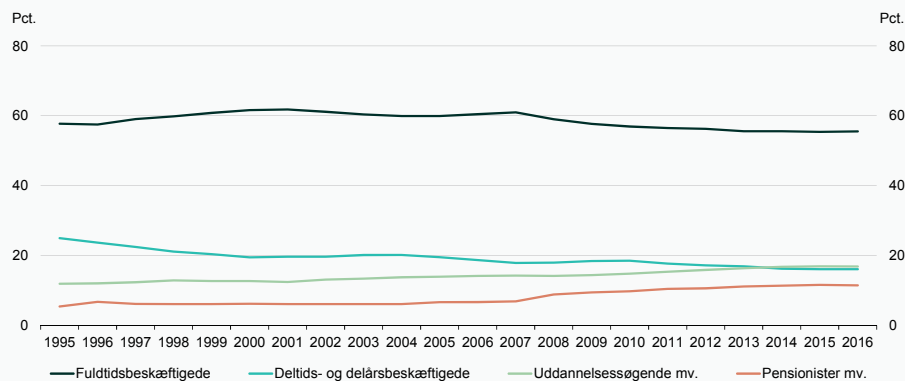
Der er altså ikke stærke tegn på, at lønnen i Danmark stiger mere for de højestlønnede, herunder at lønspredningen på tværs af uddannelsesniveauer er stigende, jf. også Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017)³.

Udviklingen i lønforskellene blandt *alle* beskæftigede skal – som nævnt – ses i sammenhæng med blandt andet sammensætningen af beskæftigede. I dag udgør uddannelsessøgende og pensionister en noget større andel af alle beskæftigede end for både 10 og 20 år siden. Modsat er andelen af beskæftigede på deltid faldet og i forhold til 2007 er andelen af beskæftigede på fuldtid også faldet, jf. figur 3.17.

³ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017), *Ikke tegn på øget lønspredning i Danmark*, Økonomisk Analyse.

Figur 3.17

Personer med lønindkomst fordelt efter arbejdsmarkedstilknytning, 1995-2016



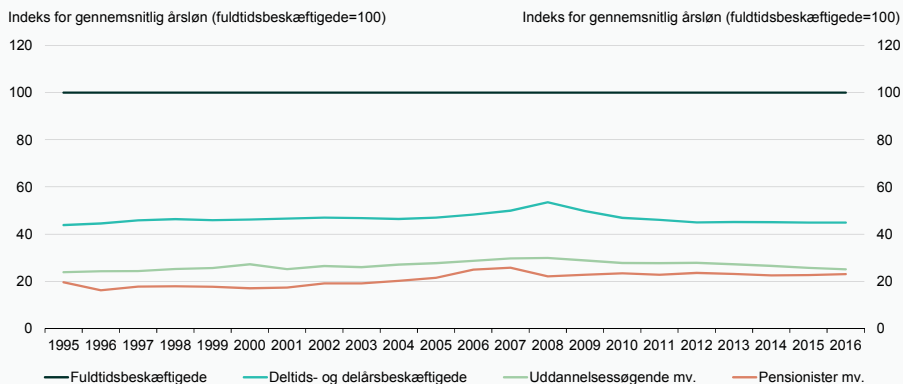
Anm.: *Uddannelsessøgende mv.* omfatter beskæftigede, der er i uddannelse, samt andre beskæftigede i alderen 18 år til folkepensionsalderen, der ikke er omfattet af de øvrige grupper. *Pensionister mv.* omfatter beskæftigede over folkepensionsalderen samt førtidspensionister og efterlønsmodtagere, der i løbet af året har været i beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Flere studerende og ældre i beskæftigelse trækker i retning af øgede lønforskelle, fordi de typisk har en lavere årlig lønindkomst end både deltids- og fuldtidsbeskæftigede. Stigningen i lønforskellene siden 2007 skal endvidere ses i sammenhæng med, at årslønnen for fuldtidsbeskæftigede er steget relativt til årslønnen for de øvrige grupper af beskæftigede, jf. figur 3.18.

Figur 3.18

Gennemsnitlig årsløn for forskellige grupper af beskæftigede, 1995-2016



Anm.: Årslønnen for fuldtidsbeskæftigede er indekseret til 100. Se anmærkning til figur 3.16 og 3.17.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Endelig kan en del af stigningen i lønforskellene tilskrives, at lønforskellene inden for de enkelte delgrupper af beskæftigede er steget, jf. boks 3.3.

Boks 3.3

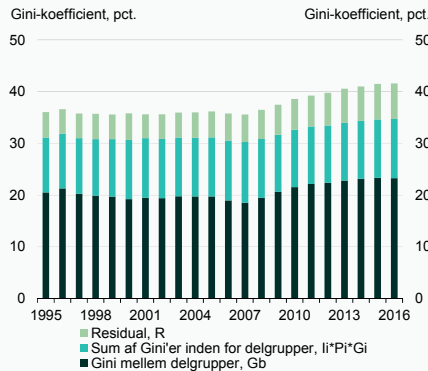
Bidrag til udvikling i lønforskelle blandt alle beskæftigede

Lønforskellene i en population opgjort ved Gini-koefficienten G kan opdeles i lønforskellene mellem delgrupper af beskæftigede, G_B , og summen af lønforskellene inden for den enkelte gruppe G_i . Hvis lønfordelingen for de enkelte delgrupper ikke overlapper – det vil sige, at alle i delgruppe i har en højere eller lavere løn end alle i delgruppe j – er opdelingen perfekt. Hvis lønfordelingerne derimod overlapper, vil der være et residual, R . Lønforskellene inden for den enkelte delgruppe vægtes med produktet af delgruppens indkomstandel (I_i) og populationsandel (P_i).

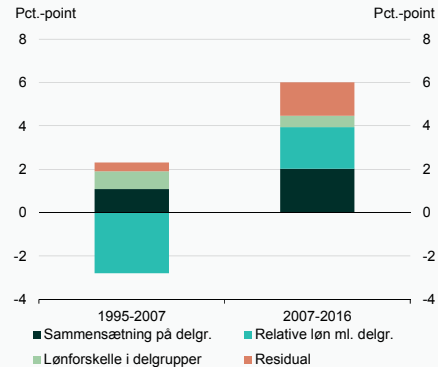
$$(1) G = G_B + \sum_i(I_i * P_i * G_i) + R$$

Opdelingen af lønforskellene for alle beskæftigede ifølge (1) er vist i figur a og svarer til tidsserien vist i figur 3.15. Opdelingen tager udgangspunkt i de fire delgrupper af beskæftigede i figur 3.17. På baggrund af (1) kan udviklingen i lønforskellene dekomponeres i tre led samt ændringen i residualen: 1) Ændringer i sammensætningen på delgrupper, 2) Ændringer i de relative lønninger mellem delgrupper og 3) Ændringer i lønforskellene inden for de enkelte delgrupper. Alle tre effekter har bidraget til stigningen i lønforskellene siden 2007, jf. figur b.

Figur a
Lønforskel blandt alle beskæftigede



Figur b
Bidrag til udvikling i lønforskel



Anm.: Beregningsmetoden er baseret på: Lambert P. J. and J. Richard Aronson (1993), *Inequality Decomposition Analysis and the Gini Coefficient Revisited*, The Economic Journal.

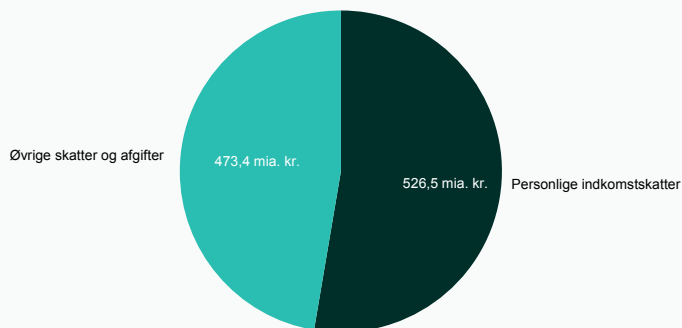
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

3.5 Hypotese 3: Lavere skat på arbejde har øget rådighedsbeløbet mest i toppen

De samlede skatter og afgifter udgjorde 1.000 mia. kr. i 2017. Godt halvdelen af alle skatter og afgifter er personlige indkomstskatter. Det vil sige skatter, man som privat person betaler af sin løbende indkomst, jf. figur 3.19.

Figur 3.19

De samlede skatter og afgifter i 2017



Anm.: Personlige indkomstskatter omfatter statslige indkomstskatter (inkl. aktieindkomstskat), ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag og kommunale indkomstskatter.

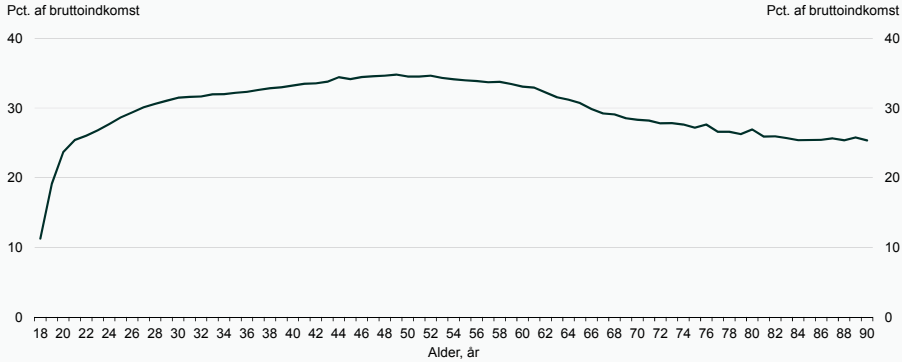
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De væsentligste personlige indkomstskatter er kommuneskat, bundskat, arbejdsmarkedsbidrag, sundhedsbidrag, topskat og ejendomsværdiskat.

Indkomstbeskatningen er progressiv. Det vil sige, at indkomstskatterne udgør en større andel af indkomsten, jo større indkomsten er. Personer i alderen 30-60 år, hvor de fleste er erhvervsaktive, betaler derfor i gennemsnit en højere andel af deres indkomst i skat end personer mellem 20 og 30 år, hvor mange er under uddannelse, samt personer over 60 år, hvor tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet gradvist sætter ind, jf. figur 3.20.

Figur 3.20

Gennemsnitlig indkomstskat efter alder, 2016



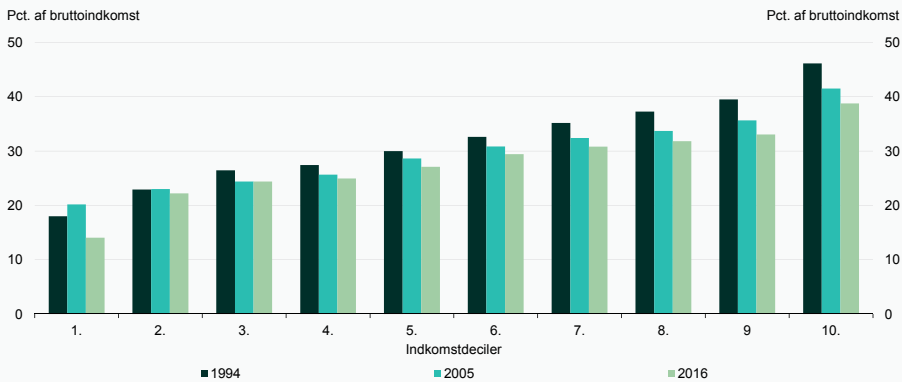
Anm.: Indkomstskatter i forhold til bruttoindkomst. Indkomstskatterne svarer til afgrænsningen i figur 3.19 bortset fra, at værdien af grøn check er indregnet. Hertil kommer en difference mellem lovmodellens datagrundlag og nationalregnskabet, jf. boks 3.4. Bruttoindkomsten er summen af personlig indkomst og kapitalindkomst, jf. bilag 3.1. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den progressive indretning af indkomstbeskatningen kommer endnu tydeligere frem, hvis man ser på skattebetalingen i forhold til bruttoindkomsten opgjort på indkomstdecil. I 1. decil udgør indkomstskatterne i gennemsnit 14 pct. af bruttoindkomsten, mens gennemsnitsskatten i 10. decil er 39 pct., jf. figur 3.21.

Figur 3.21

Gennemsnitlige indkomstskatter opgjort på indkomstdecil



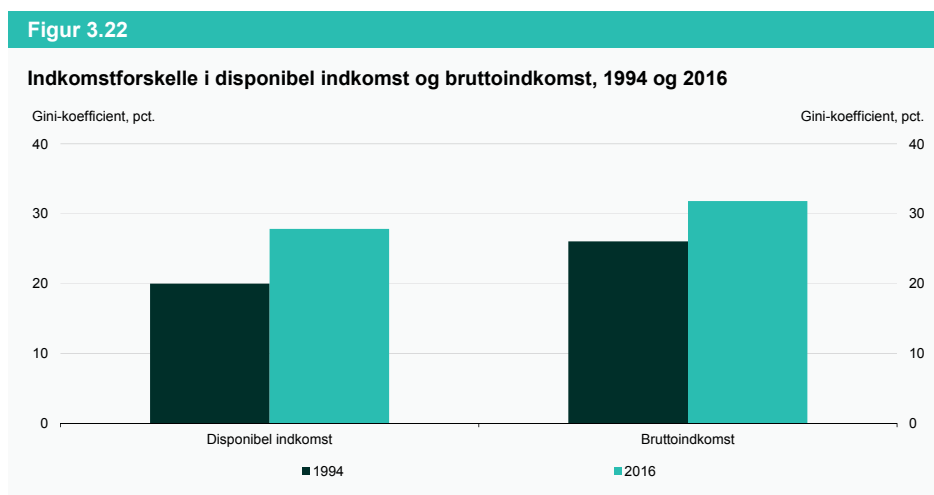
Anm.: Personer over 18 år. Indkomstdecil er efter bruttoindkomst. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er gennemført flere store reformer af indkomstbeskatningen i løbet af de seneste årtier. Hovedelementerne har været en væsentlig reduktion af den højeste marginalskat (herunder afskaffelsen af mellemskatten), en forhøjelse af topskattegrænsen samt indførelsen og forhøjelser af beskæftigelsesfradraget.

Skattereformerne har bidraget til, at gennemsnitsskatten er reduceret i hele indkomstfordelingen. Skattelempelserne har dog været større i den øvre halvdel end i den nedre halvdel af indkomstfordelingen, hvilket skal ses i sammenhæng med, at reformerne primært har været rettet mod at styrke incitamenterne til at være i beskæftigelse og yde en ekstra indsats.

Isoleret set har skattelempelserne derfor bidraget til, at indkomsterne *efter* skat er steget mere i toppen end i bunden af indkomstfordelingen. Det ses også af, at indkomstforskellene efter skat (disponibel indkomst) er steget mere end indkomstforskellene før skat (bruttoindkomst), jf. figur 3.22.



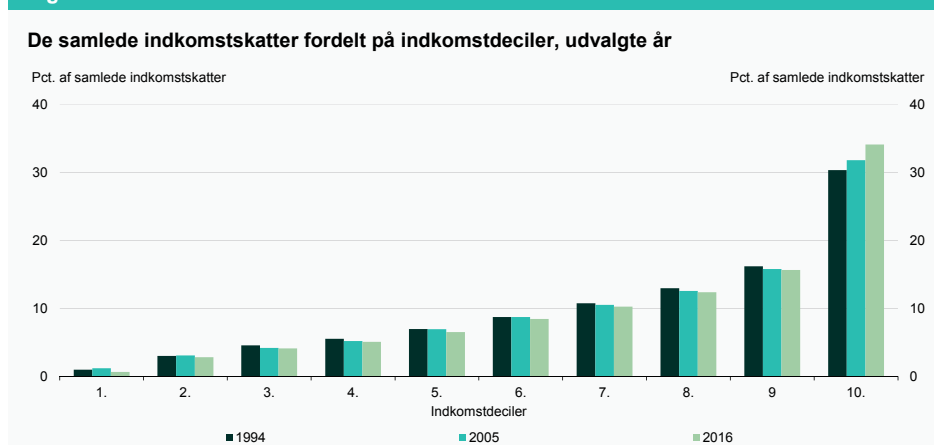
Anm.: Ækvivalerede indkomster.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De stærkere incitament til at være i arbejde og yde en ekstra indsats kan også være en del af forklaringen på, at også indkomsterne *før* skat er vokset stærkest i toppen af indkomstfordelingen.

Befolkningen med de højeste indkomster betaler således en større del af de samlede indkomstskatter i dag end for både 10 og 20 år siden på trods af, at de har fået større skattelempelser. I 2016 betalte den tiendedel af befolkningen med de højeste indkomster godt 34 pct. af alle personlige indkomstskatter. Det er en stigning på 4 pct.-point i forhold til 1994, jf. figur 3.23.

Figur 3.23



Anm.: Personer over 18 år. Indkomstdeciler efter bruttoindkomst. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Opgørelsen af gennemsnitsskatterne er baseret på lovmodellens datagrundlag. Det samlede provenu i opgørelsen er lidt lavere end provenuet fra personlige indkomstskatter ifølge nationalregnskabet. Differencen ændrer dog ikke på, at gennemsnitsskatten er reduceret i den betragtede periode, jf. boks 3.4.

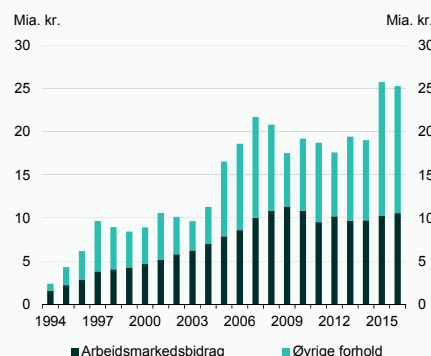
Boks 3.4

Personlige indkomstskatter i lovmodellens datagrundlag og nationalregnskabet

Opgørelsen af gennemsnitsskatterne er baseret på lovmodellens datagrundlag til registeranalyser. Lovmodellens datagrundlag vedrørende personlige indkomstskatter stammer hovedsagligt fra ligningssystemet. De samlede skattebetalinger i lovmodellens datagrundlag er lavere end i nationalregnskabet. I 2016 var forskellen ca. 25 mia. kr., jf. figur a. Knap halvdelen af differencen dækker over arbejdsmarkedsbidrag af pensionsindbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Det skal ses i lyset af, at pensionsindbetalinger ikke indgår i opgørelsen af den disponible indkomst i lovmodellen og derfor heller ikke arbejdsmarkedsbidraget af indbetalingerne. Den resterende halvdel af differencen dækker primært over, at der i opgørelsen af gennemsnitsskatterne på baggrund af lovmodellens datagrundlag ikke indgår skattebetalinger fra blandt andet personer, der er døde eller udvandret i løbet af året, samt personer med begrænset skattepligt mv. Differencen ændrer imidlertid ikke på, at gennemsnitsskatten – det vil sige de personlige indkomstskatter i forhold til bruttoindkomsten – er reduceret i løbet af de seneste 20 år, jf. figur b.

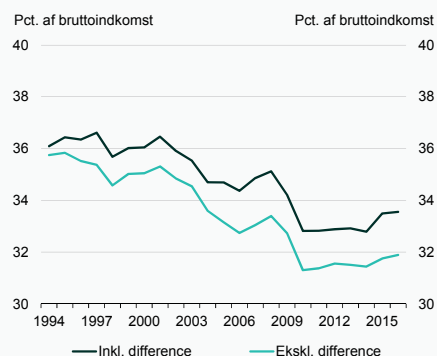
Figur a

Forskel mellem personlige indkomstskatter i nationalregnskabet og lovmodellen



Figur b

Gennemsnitlig indkomstskat med og uden differencen



Anm.: Inkl. differencen er den gennemsnitlige indkomstskat en smule overvurderet i figur b. Det skyldes, at bruttoindkomsten for personer, der i løbet af året er døde, udvandrede eller har begrænset skattepligtig mv., ikke er medregnet. Det bemærkes, at der i konsekvensvurderinger af lovforslag mv. på lovmodellens skattemodel bliver taget højde for differencen i figur a.

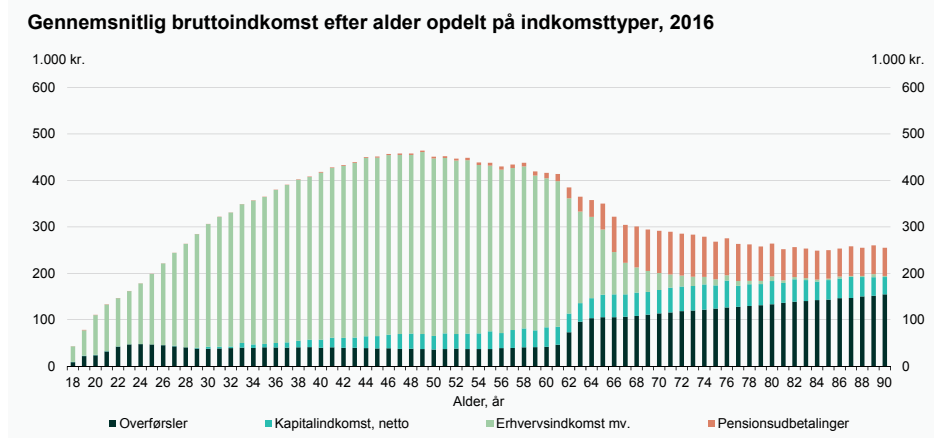
Kilde: Danmarks Statistik, lovmodellens datagrundlag og egne beregninger.

3.6 Hypotese 4: Kapitalindkomst stiger hurtigere end andre typer af indkomst

De flestes indkomst er som regel sammensat af flere typer af indkomst. For eksempel modtager mange studerende SU, som de supplerer med lønindkomst fra et fritidsjob. De fleste i den erhvervsaktive alder har erhvervsindkomst som deres primære indkomst, men mange modtager også overførselsindkomst, eksempelvis boligstøtte eller børne- og ungedydelse. Indkomsten for ledige og andre i den erhvervsaktive alder, som ikke er i arbejde, består primært af overførselsindkomst. Det kan fx være dagpenge, kontanthjælp eller førtidspension. Og i pensionsalderen har mange udbetalinger fra arbejdsmarkeds-pensioner mv. til at supplere folkepensionen.

Sammensætningen af befolkningens indkomst varierer derfor med alderen. For personer mellem 30 og 60 år udgør erhvervsindkomst hovedparten af den samlede indkomst, fordi de fleste er i arbejde. Efter 60-års alderen, hvor mange trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, bliver overførselsindkomst og private pensionsudbetalinger gradvist større, mens erhvervsindkomsten bliver gradvist mindre, jf. figur 3.24.

Figur 3.24



Anm.: Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

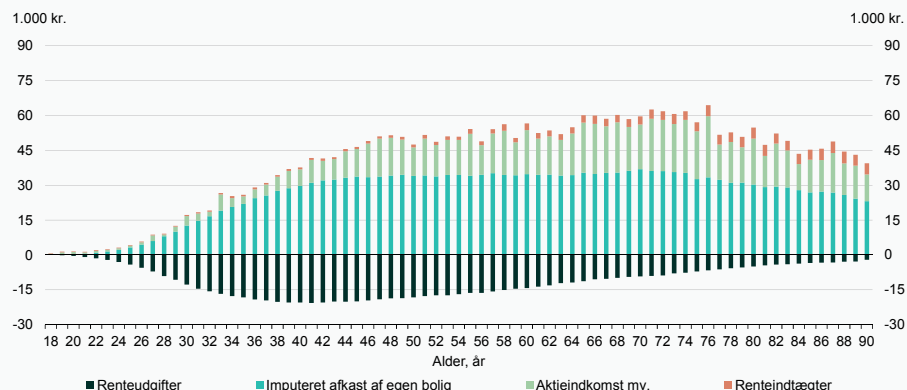
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Befolkningens gennemsnitlige nettokapitalindkomst varierer også med alderen. Den er beskeden i de unge år og stiger gradvist med alderen.

En meget stor del af nettokapitalindkomsten knytter sig til ejerboliger. En ejerbolig vil på den ene side medføre et løbende afkast svarende til den værdi, som det ville have kostet at leje en tilsvarende bolig (lejeværdi af egen bolig). På den anden side lånefinansierer de fleste deres boligkøb, hvilket medfører betydelige renteudgifter. I takt med at lånet afdrages, bliver renteudgifterne mindre, hvilket bidrager til, at nettokapitalindkomsten stiger gradvist med alderen, jf. figur 3.25.

Figur 3.25

Gennemsnitlig nettokapitalindkomst efter alder opdelt på underkomponenter, 2016



Anm.: Indkomsterne er ikke ækvivaleret. Opgørelsen af kapitalindkomst afviger fra kapitalindkomst i skattemæssig forstand, idet bl.a. imputeret afkast af egen bolig indgår i opgørelsen.

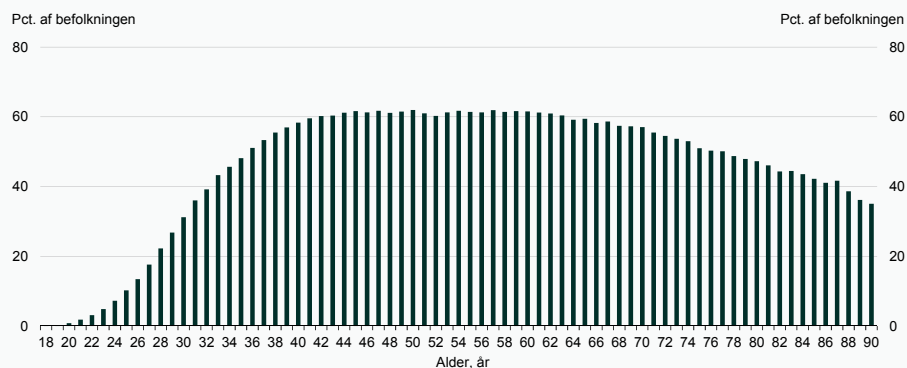
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Kapitalindkomsten består også af renteindtægter samt aktieindkomster, herunder avancer ved salg af aktier mv., som typisk også stiger med alderen.

Aldersprofilen for nettokapitalindkomsten er tæt forbundet med køb af ejerboliger. Blandt 25-årige er det kun 10 pct. som ejer en bolig, mens det blandt 45-årige er 65 pct. Herefter er andelen, der ejer en bolig, omtrent uændret frem til 60-års alderen, hvorefter den falder gradvist, jf. figur 3.26.

Figur 3.26

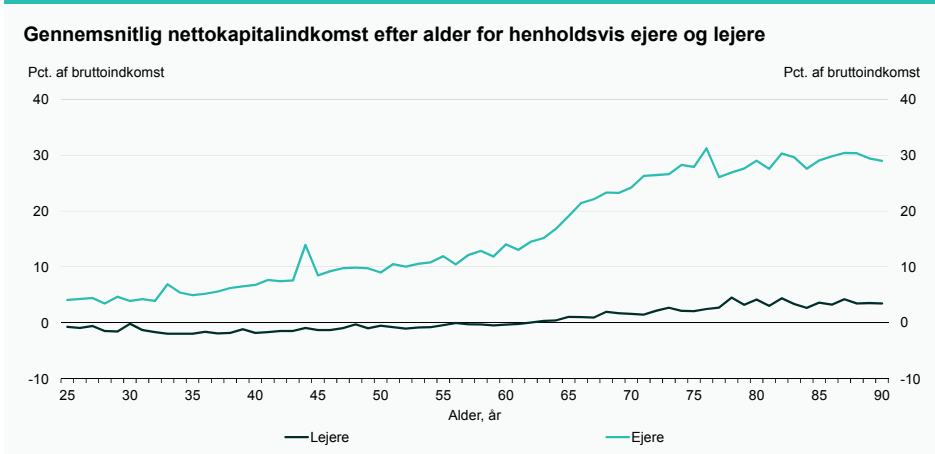
Boligejere opgjort på 1 års alderstrin, 2016



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er stor forskel på kapitalindkomsten for henholdsvis ejere og lejere. For boligejere under 40 år udgør nettokapitalindkomsten mindre end 10 pct. af bruttoindkomsten, mens den ved 70 års alderen udgør omkring 30 pct., hvoraf knap 20 pct.-point kan henføres til imputeret afkast af egen bolig, jf. figur 3.27.

Figur 3.27



Anm.: Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

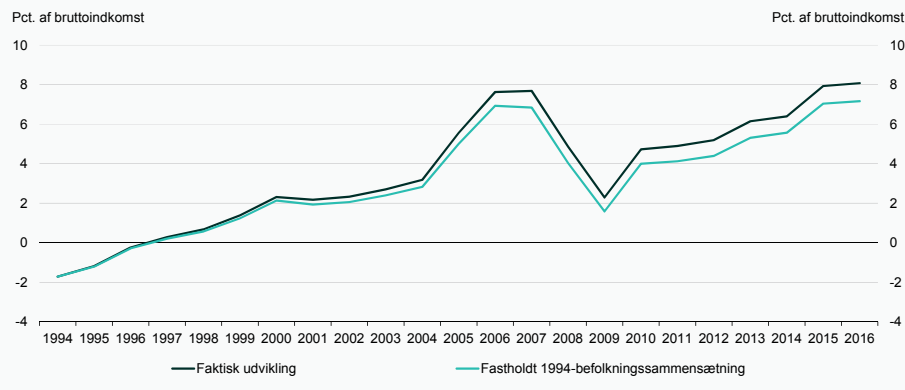
Den stigende andel i løbet af livet skal blandt andet ses i lyset af, at boliggeden gradvist afvikles og renteudgifterne derfor bliver gradvist mindre. Stigningen skyldes også, at den samlede indkomst bliver mindre, når man trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Lejere har derimod en beskedent nettokapitalindkomst igennem hele livet. I gennemsnit er den mindre end 5 pct. af bruttoindkomsten. I den erhvervsaktive alder har lejere typisk en negativ nettokapitalindkomst, fx på grund af renteudgifter på forbrugslån, mens den vender til at være positiv fra omkring 65-årsalderen. Aldersprofilen skal formentlig ses i sammenhæng med, at nogle vælger at sælge deres ejerbolig og i stedet bo til leje, når de nærmer sig pensionsalderen. Overskuddet fra boligsalget vil give et løbende afkast.

For hele befolkningen over 18 år udgjorde nettokapitalindkomsten i gennemsnit 8 pct. af bruttoindkomsten i 2016. I midten af 1990'erne var nettokapitalindkomsten derimod negativ. Set over de seneste 20 år har der således været en tendens til, at kapitalindkomsten er steget hurtigere end andre indkomster, jf. figur 3.28.

Figur 3.28

Nettokapitalindkomsten for personer over 18 år, 1994-2016



Anm.: Personer over 18 år. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

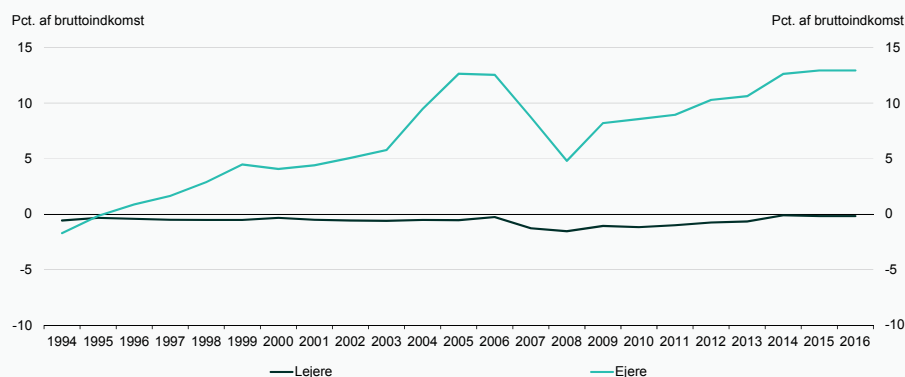
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Ændringen i befolkningens alderssammensætning i løbet af perioden kan tilskrives en lille del af stigningen, idet ældre aldersgrupper typisk har en højere kapitalindkomst end yngre aldersgrupper, men det ændrer ikke på det overordnede billede af en stigende tendens.

Den stigende tendens har stort set kun været drevet af udviklingen i nettokapitalindkomsten for boligejere. Nettokapitalindkomsten for lejere har været svagt negativ og stort set uændret i hele perioden, jf. figur 3.29.

Figur 3.29

Nettokapitalindkomst for henholdsvis ejere og lejere, 1994-2016



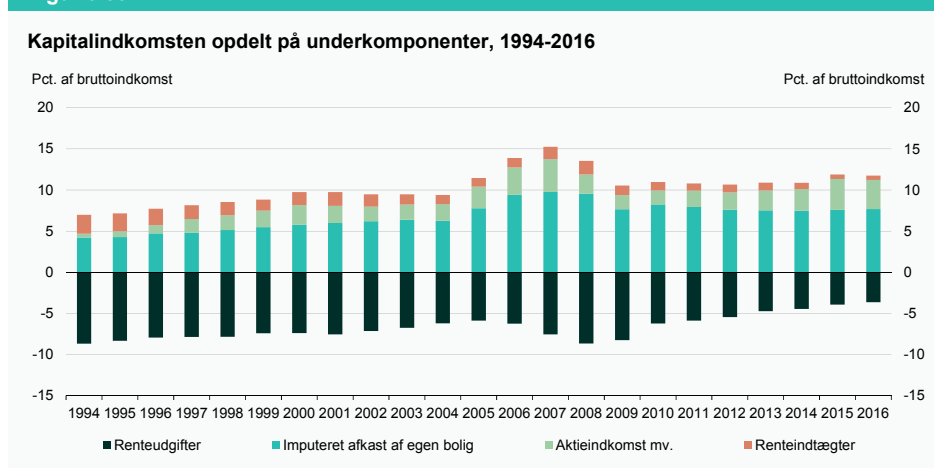
Anm.: Personer over 18 år. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Opdelers man kapitalindkomsten på underkomponenter, kan man få et indtryk af, hvad der har bidraget til udviklingen. Stigningen i nettokapitalindkomsten har både været drevet af stigende boligafkast, stigende aktieindkomster og faldende renteudgifter. Modsat er renteindtægterne faldet, jf. figur 3.30.

Stigningen i aktieindkomsterne og faldet i renteindtægterne skal formentlig ses i sammenhæng, idet faldende indlånsrenter kan have tilskyndet til, at flere har placeret opsparing i værdipapirer frem for på indlånskonti. Stigningen i aktieindkomsterne, navnlig i løbet af 1990'erne, kan også hænge sammen med en bedre registrering af aktier og værdipapirer i SKAT's systemer⁴.

Figur 3.30



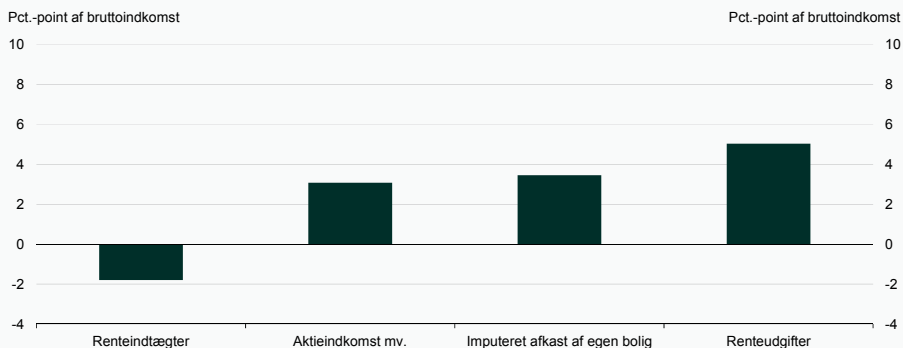
Anm.: Personer over 18 år. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Set over hele perioden er det i høj grad faldende renteudgifter, der har bidraget til, at nettokapitalindkomsten er steget. Fra 1994 til 2016 er husholdningernes nettokapitalindkomst gået fra at udgøre knap -2 pct. til 8 pct. af bruttoindkomsten. Faldet i renteudgifterne har – isoleret set – bidraget til stigningen med 5 pct.-point af bruttoindkomsten, hvilket er væsentlig mere end bidraget fra stigningen i henholdsvis aktieindkomsterne og afkastet af ejerboliger, jf. figur 3.31.

⁴ Se også kapitel 4 i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017), *Fordeling og incitamenter 2017*.

Figur 3.31

Bidrag til stigningen i nettokapitalindkomsten fra 1994 til 2016

Anm.: Personer over 18 år. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der findes forskellige metoder til at opgøre afkastet af ejerbolig. Forskellen består primært i, om man anvender en fast eller varierende afkastprocent. Det ændrer imidlertid ikke på, at nettokapitalindkomsten er steget over perioden, og at faldende renteudgifter har bidraget mest til stigningen, jf. boks 3.5.

Boks 3.5

Forskellige metoder til at opgøre det imputerede afkast af egen bolig

Når man ejer sin bolig, har man ikke udgifter til husleje som personer, der bor til leje. Man kan have renteudgifter, fordi købet af boligen er lånefinansieret, men man har ingen huslejudgift. Derfor skal det løbende afkast af boligen – som huslejen repræsenterer – medregnes (imputeres) i den disponible indkomst for boligejere, hvis forbrugsmulighederne for ejere og lejere skal være sammenlignelige.

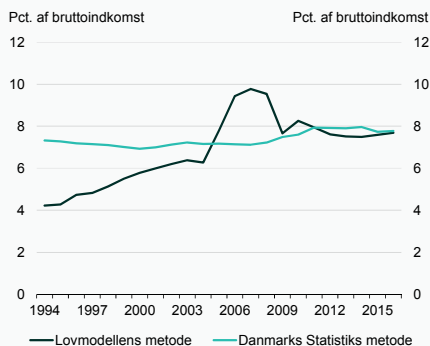
Boligafkastet kan ansues på flere måder. Der kan anlægges en kapitalbetragtning, hvor boligafkastet afspejler den forrentning, man alternativt til boligkøbet kunne opnå ved at investere boligens værdi i finansielle aktiver. Eller der kan anlægges en huslejobetragtning, hvor boligafkastet afspejler, hvad en tilsvarende bolig ville koste i årlig husleje, såfremt boligen skulle lejes.

I lovmodellen opgøres det imputerede boligafkast som en fast procentdel (4 pct.) af boligens værdi. Frem til 2004 benyttes ejerboligens offentlige vurdering (grundlaget for beregning af ejendomsværdiskat). Fra 2005 anvendes Danmarks Statistiks estimerede markedsværdier for ejerboliger. Procentsatsen skal afspejle det langsigtede reale afkast af en tilsvarende risikofri investering, jf. Økonomiministeriet (1999), *Familier og indkomster*, Økonomisk Tema, april 1999. Dette kan naturligvis variere over tid. Men for at sikre konsistens i beregningen, er der valgt en fast afkastprocent i alle år. Med opgørelsesmetoden i lovmodellen varierer det imputerede boligafkast alene med boligens værdi. Målt i forhold til husholdningernes bruttoindkomst har der været betydelige udsving i boligafkastet de seneste 20 år, herunder især i årene før og efter finanskrisen, jf. figur a.

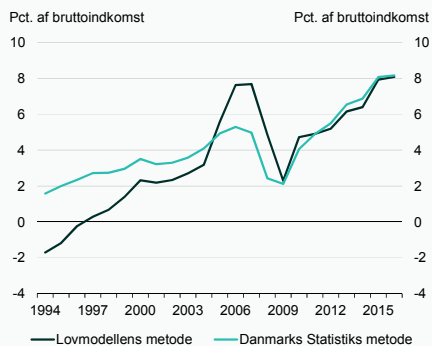
Danmarks Statistik anvender en metode, der tager udgangspunkt i nationalregnskabets opgørelse af produktionsværdien af ejerboliger (beregnete huslejer for ejerboliger). Forholdet i mellem dette tal og summen af alle offentlige vurderinger udgør den procentsats, der bruges til at bestemme afkastet for den enkelte bolig-ejer på baggrund af den pågældende boligs offentlige vurdering. På denne måde summer alle boligejeres individuelle afkast til produktionsværdien af ejerboliger i nationalregnskabet. Metoden indebærer, at den implicitte afkastprocent varierer fra år til år. I 1994 var afkastprocenten eksempelvis knap 8 pct. af boligens værdi, mens den i 2008 var 3 pct. Metoden indebærer desuden, at boligafkastet i hele perioden har været stort set stabilt målt i forhold til bruttoindkomsten, jf. figur a.

Begge metoder giver anledning til, at kapitalindkomsten i forhold til bruttoindkomsten er steget over perioden, jf. figur b. Danmarks Statistiks metode betyder dog, at boligafkastet ikke har påvirket udviklingen nævneværdigt.

Figur a
Imputeret boligafkast givet metode, 1994-2016



Figur b
Nettokapitalindkomst givet metode, 1994-2016



Anm.: Personer over 18 år. Indkomsterne er ikke ækvivaleret.

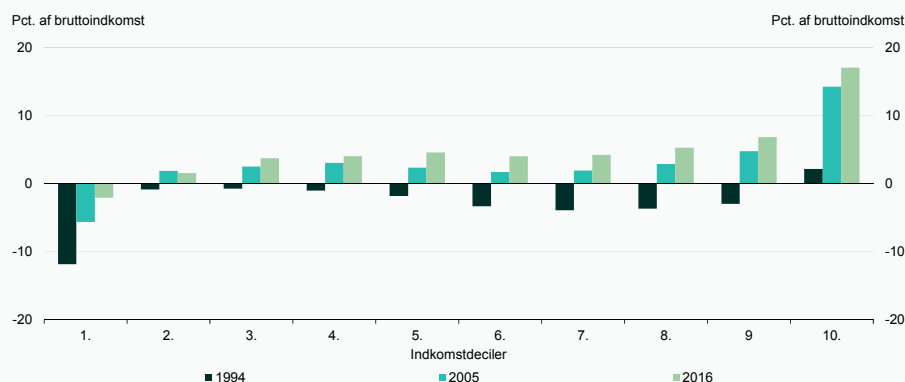
Kilde: Danmarks Statistik, lovmodellens datagrundlag og egne beregninger.

3.7 Hypotese 5: Kapitalindkomst tilfalder i stigende grad personer med høj indkomst

Personer med de højeste indkomster får typisk en større del af deres indkomst fra kapitalindkomst end personer med lavere indkomster. I 1. indkomstdecil er nettokapitalindkomsten negativ, mens den i 10. indkomstdecil udgør omkring 17 pct. af bruttoindkomsten, jf. figur 3.32.

Figur 3.32

Nettokapitalindkomst opgjort på indkomstdeciler, udvalgte år



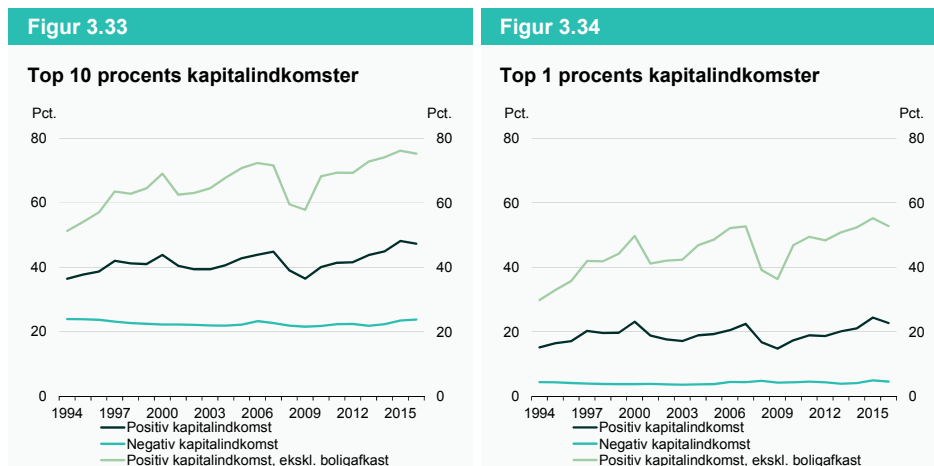
Anm.: Personer over 18 år. Indkomstdeciler efter bruttoindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Siden midten af 1990'erne er nettokapitalindkomsten – som andel af bruttoindkomsten – steget i alle indkomstdeciler. Stigningen lå især i første halvdel af perioden. Da fremgangen har været bredt forankret, kunne det tyde på, at kapitalindkomsterne ikke tilfalder befolkningen med de højeste indkomster i stigende grad.

I 2016 havde den tiendedel af befolkningen med de højeste indkomster 47 pct. af husholdningernes samlede positive kapitalindkomst. Andelen har i de seneste par år ligget lidt højere end i de forudgående 15 år. Der er imidlertid store udsving i andelen fra år til år, og set over hele perioden har der ikke været en stærk tendens til, at kapitalindkomsterne i stigende grad tilfalder befolkningen med de højeste indkomster. Hvis man ikke medtager imputeret afkast af egen bolig i kapitalindkomsten, har udsvingene i andelen været større, men der har også været en tendens til, at andelen er vokset, jf. figur 3.33.

Ser man på top 10 procents andel af husholdningernes negative kapitalindkomst, er udsvingene betydeligt mindre. Andelen har i hele perioden ligget lidt over 20 pct.



Anm.: Figurene viser top 1's og top 10's andel af husholdningernes samlede kapitalindkomst, henholdsvis positiv og negativ kapitalindkomst. Top 1 er den hundrededel af befolkningen over 18 år, som har de højeste bruttoindkomster. Top 10 er den tiendedel af befolkningen over 18 år, som har de højeste bruttoindkomster. Positiv kapitalindkomst omfatter renteindtægter, imputeret afkast af egen bolig og aktieindkomst mv. Negativ kapitalindkomst er renteudgifter.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

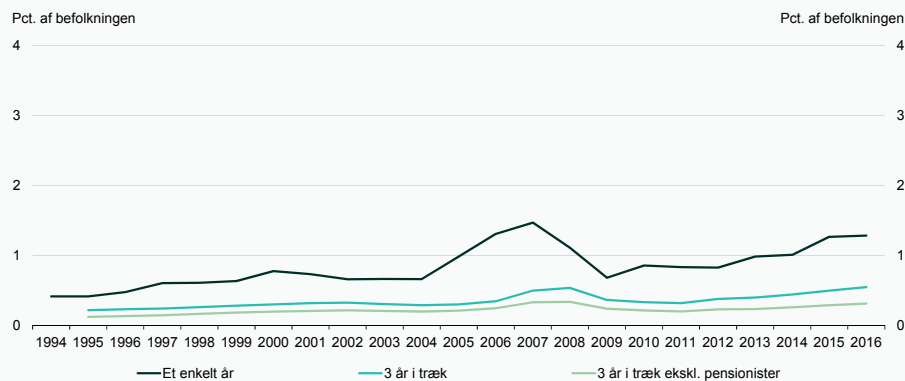
Billedet er det samme, hvis man ser på den ene pct. af befolkningen, der har de højeste indkomster. I 2016 havde top 1 procent godt 22 pct. af husholdningernes positive kapitalindkomst. Siden midten af 1990'erne har andelen svinget mellem 15 og 25 pct., hvor den toppede i henholdsvis 2000 og 2015, jf. figur 3.34.

Udsvingene i top 1's andel kan i praksis være på grund af meget store kapitalgevinster til nogle ganske få personer, fx i forbindelse med virksomhedssalg. Derfor kan en anden tilgang være at se på andelen af befolkningen med en årlig nettokapitalindkomst på mindst 250.000 kr.

I 2016 havde 1,3 pct. af befolkningen en nettokapitalindkomst på mindst 250.000 kr. Der er dog stor udskiftning i gruppen fra år til år. Det er således kun 0,5 pct. af befolkningen, der tre år i træk har en årlig nettokapitalindkomst på mindst 250.000 kr. Over de seneste 20 år er andelen steget, men der har ikke været tale om en markant stigning, jf. figur 3.35. Folkepensionister udgør desuden en større del af gruppen, hvorfor alderssammensætningen i befolkningen også spiller en rolle.

Figur 3.35

Personer med nettokapitalindkomst over 250.000 kr. i et enkelt år og tre år i træk



Anm.: Ækvivalerede indkomster. Grænsen på 250.000 kr. er indekseret med lønudviklingen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

3.8 Hypotese 6: Fattigdommen vokser i Danmark

Der er mange forskellige opfattelser af fattigdom. Nogle forbinder fattigdom med mangel på adgang til helt basale fornødenheder, som mad, rent vand og tag over hovedet. Andre forbinder fattigdom med langvarig lav indkomst. En afgrænsning af fattige alene på baggrund af et indkomstmål er problematisk. Det blev også påpeget af ekspertudvalget om fattigdom⁵, som anbefalede en bredere og mere nuanceret tilgang til fattigdomsproblematikken.

For det første er det ikke godtgjort, at alle med lav indkomst, fx mange selvstændige erhvervsdrivende, reelt lider store afsavn. Selvstændige arbejder og forsørger sig selv, men kan have svingende indkomster, høje renteudgifter eller opstartsvanskeligheder. Det er personer, som i almindelighed ikke opfattes som fattige. Der kan også være personer, som reelt har større forbrugsmuligheder, end deres formelle indkomst afspejler.

For det andet er der personer, som formelt set ikke har økonomiske problemer, men som har andre afsavn og sociale problemer, der skal tages hånd om. Det kan fx dreje sig om førtidspensionister med misbrugsproblemer og deres børn, psykisk syge, hjemløse mv. Med et snævert fokus på et indkomstmål i forhold til fattigdom er der risiko for, at sociale problemer og andre afsavn end materielle træder i baggrunden i den politiske proces.

For det tredje kan et indkomstmål for fattigdom blokerer for reformer, der på kort sigt øger antallet af økonomiske fattige, men som på længere sigt baner vejen for, at flere kommer i uddannelse og arbejde.

⁵ Ekspertudvalg om fattigdom (2013), *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*.

I 2016 fastsatte regeringen 10 mål for social mobilitet. De sociale mål har fokus på, at flere skal være en del af arbejdsfællesskabet, og at færre skal være socialt udsatte. Målene understøtter arbejdet med at omstille den sociale indsats, så den i højere grad baseres på viden om indsatser, der virker.

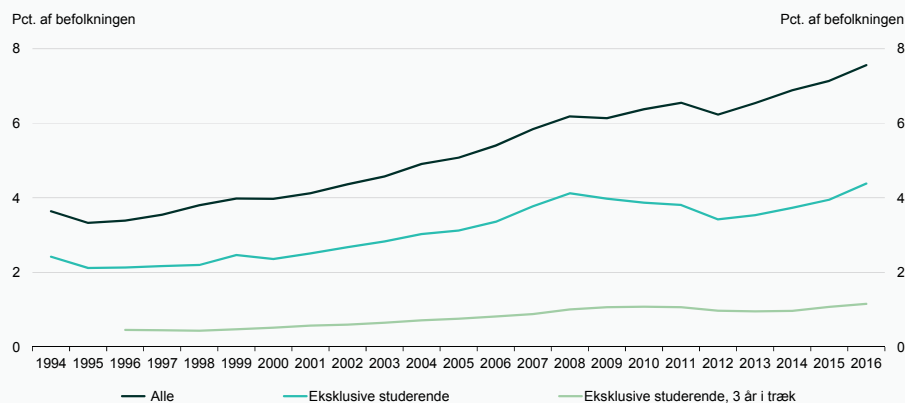
Den seneste status for de 10 mål viser, at udviklingen ser ud til at gå i den rigtige retning for mange af målene, jf. Socialpolitisk Redegørelse 2017. Lidt flere mennesker med handicap og med psykiske vanskeligheder eller sociale problemer ser ud til at være kommet i uddannelse og beskæftigelse. Der er også tegn på, at effekten af stofmisbrugsbehandlingen er blevet bedre. Det samme gælder behandling for alkoholafhængighed. Og kriminaliteten blandt udsatte unge ser ud til at være faldende.

Det kan også være relevant at følge udviklingen i lavindkomstgruppen. Lavindkomstgruppen er et mål for omfanget af personer i befolkningen med relativ lav indkomst. Det er personer, hvis disponible indkomst højst udgør 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen.

Det er de færreste, der opholder sig langvarigt i lavindkomstgruppen. I 2016 var det kun godt 1 pct. af befolkningen, der havde opholdt sig i lavindkomstgruppen de seneste tre år i træk, når man ser bort fra studerende. Siden 1996 er den 3-årige lavindkomstgruppe kun vokset lidt og i de senere år er den stort set ikke vokset, jf. figur 3.36.

Figur 3.36

Personer i lavindkomstgruppen, 1994-2016



Anm.: Lavindkomstgruppen omfatter personer med en ækvivaleret disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Der ses bort fra studerende over 18 år og personer i familie med studerende.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

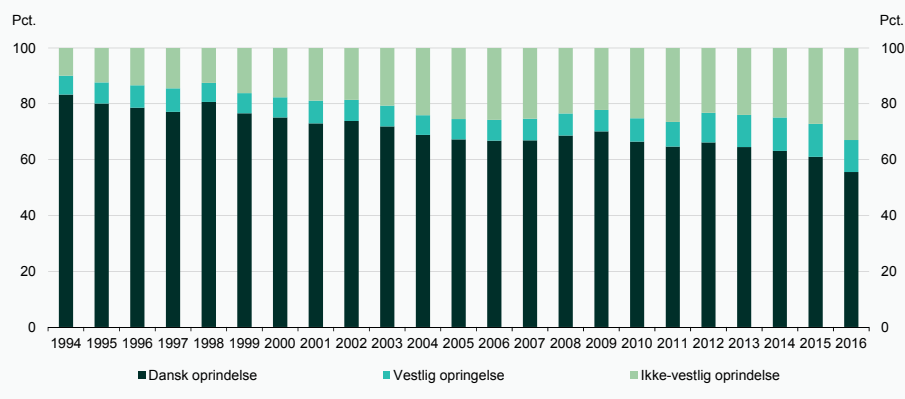
Udviklingen i den 3-årige lavindkomstgruppe tyder således på, at langvarig lav indkomst – som ét aspekt af fattigdom – ikke er udbredt eller skulle have vokset sig større i Danmark i de senere år.

Kortvarige ophold i lavindkomstgruppen er mere almindeligt. I 2016 indgik 7,6 pct. af befolkningen i lavindkomstgruppen mod 3,6 pct. i 1994. En stor del af gruppen er studerende, der typisk er ressourcestærke personer, som kan forvente en relativ høj indkomst efter endt uddannelse. Hvis man ser bort fra studerende, reduceres lavindkomstgruppen til 4,4 pct. af befolkningen. Og stigningen i gruppen har været betydeligt mindre.

Lavindkomstgruppens sammensætning på oprindelseslande har ændret sig markant siden midten af 1990'erne. Personer med anden oprindelse end dansk udgjorde 17 pct. af lavindkomstgruppen i 1994. I 2016 var andelen steget til 44 pct. Især andelen med en ikke-vestlig baggrund er steget betydeligt fra 10 pct. til 33 pct., jf. figur 3.37.

Figur 3.37

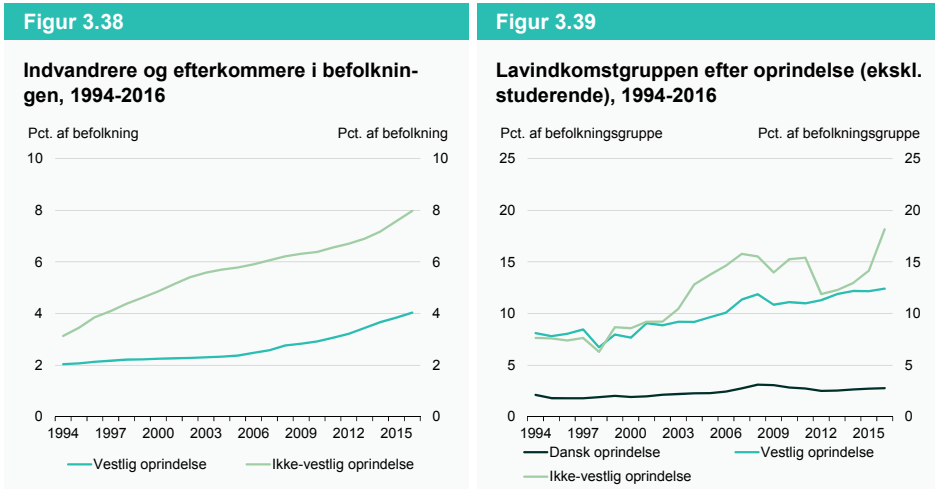
Lavindkomstgruppen (ekskl. studerende) opdelt efter oprindelse, 1994-2016



Anm.: Se anmærkninger til figur 3.36.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Ændringen i lavindkomstgruppens sammensætning på oprindelseslande skal blandt ses i sammenhæng med befolkningsudviklingen. I 1994 udgjorde indvandrere og efterkommere omkring 5 pct. af befolkningen. I 2016 var andelen vokset til godt 12 pct., jf. figur 3.38.



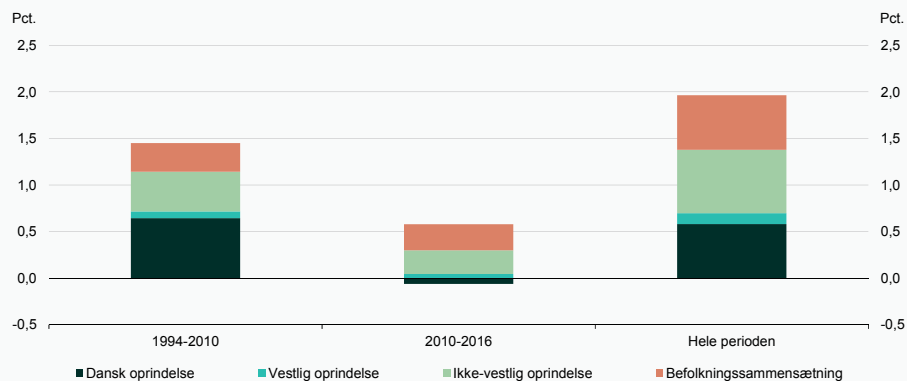
Ændringen i sammensætningen skyldes også, at andelen af indvandrere og efterkommere, der indgår i lavindkomstgruppen, er steget betydeligt i perioden. I 1994 indgik knap 8 pct. af alle indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund i lavindkomstgruppen. I 2016 var andelen steget til godt 18 pct. Til sammenligning indgår knap 3 pct. af befolkningen med dansk oprindelse i lavindkomstgruppen, jf. figur 3.39.

På baggrund af udviklingen i befolkningens sammensætning på oprindelseslande samt i andelen i lavindkomstgruppen i hver af de tre befolkningsgrupper kan stigningen i lavindkomstgruppen opdeles i fire bidrag.

Knap en tredjedel af stigningen i lavindkomstgruppen siden 1994 kan tilskrives ændringen i befolkningens sammensætning på oprindelseslande. Ligeledes kan en tredjedel af stigningen tilskrives, at andelen af befolkningen med ikke-vestlig oprindelse, som indgår i lavindkomstgruppen, er steget kraftigt. Den sidste tredjedel kan primært tilskrives en stigning i andelen i lavindkomstgruppen blandt personer med dansk oprindelse. Dette bidrag ligger dog før 2010, jf. figur 3.40.

Figur 3.40

Bidrag til stigning i lavindkomstgruppen (ekskl. studerende), udvalgte perioder



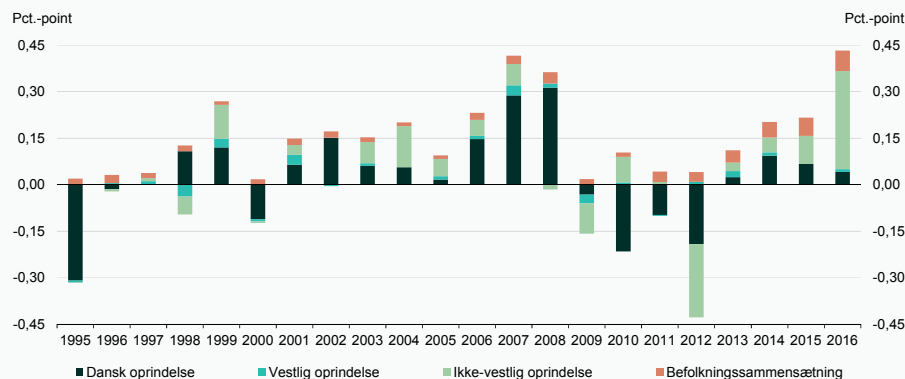
Anm.: Summen af årlige dekomponeringsbidrag, jf. figur 3.41. Lavindkomstgruppen i procent af befolkningen, jf. figur 3.36, kan opdeles i lavindkomstgruppen efter oprindelse i procent af befolkningsgruppen (frekvenser), jf. figur 3.39, som vægtes med befolkningsandelen for hver befolkningsgruppe, jf. figur 3.38. På baggrund heraf kan den årlige ændring i lavindkomstgruppen henføres til ændringer i frekvensen for hver befolkningsgruppe og befolknings sammensætningen. Krydseffekter er fordelt proportionalt.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Ser man på udviklingen i lavindkomstgruppen fra år til år, har ændringer i befolkningens sammensætning på oprindelseslande – isoleret set – øget lavindkomstgruppen i alle år. Frekvensbidragene har som hovedregel også været positive, men har i enkelte år været negative, jf. figur 3.41.

Figur 3.41

Bidrag til årlig ændring i lavindkomstgruppen (ekskl. studerende), 1994-2016



Anm.: Se anmærkning til figur 3.40.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Fra 2015 til 2016 steg lavindkomstgruppens andel af befolkningen med 0,4 pct.-point. Tre fjerdedele af stigningen kan tilskrives, at andelen af befolkningen med ikke-vestlig baggrund, der indgik i lavindkomstgruppen, steg fra 14 pct. til 18 pct. En stigning, der skal ses i sammenhæng med af indførslen af integrationsydelse. Omvendt så man et stort set tilsvarende fald fra 2011 til 2012, da starthjælpen og kontanthjælpsloftet blev afskaffet.

År-til-år ændringerne i den 3-årige lavindkomstgruppe har været betydeligt mindre end i lavindkomstgruppen i et enkelt år. Det peger på, at ydelsesændringer ikke har det samme gennemslag på indkomsten på længere sigt som på kort sigt. Dels fordi der generelt er stor dynamik ind og ud af lavindkomstgruppen. Dels fordi ydelsesændringer påvirker tilskyndelsen til at arbejde og tage en uddannelse.

Udviklingen i den 3-årige lavindkomstgruppe kan ligeledes opdeles i fire bidrag, jf. boks 3.6.

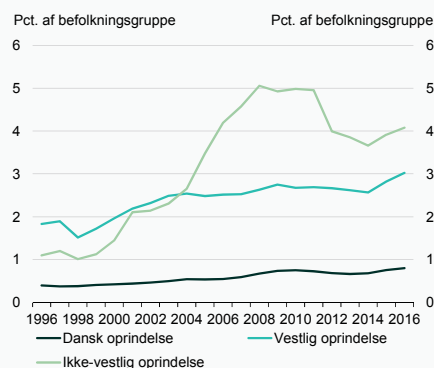
Boks 3.6

Bidrag til udvikling i den 3-årige lavindkomstgruppe (ekskl. studerende)

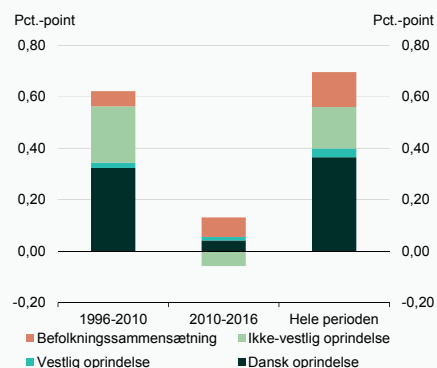
Den 3-årige lavindkomstgruppe er steget med 0,7 pct.-point fra 1996 til 2016. Stigningen kan dels tilskrives udviklingen i befolkningens sammensætning på oprindelseslande. Dels andelen i hver befolkningsgruppe, der indgår i den 3-årige lavindkomstgruppe, jf. figur a.

Knap en fjerdedel af stigningen kan tilskrives ændringen i befolkningens sammensætning på oprindelseslande. En fjerdedel af stigningen kan henføres til, at andelen af personer med ikke-vestlig baggrund, der indgår i den 3-årige lavindkomstgruppe, er steget fra 1 til 4 pct. Den resterende halvdel kan primært tilskrives, at andelen af personer med dansk oprindelse, der indgår i lavindkomstgruppen, er steget fra 0,5 til 0,9 pct. Stort set hele stigningen har været i perioden frem til 2010, jf. figur b.

Figur a

Den 3-årige lavindkomstgruppe efter oprindelse (ekskl. studerende)

Figur b

Bidrag til stigning i den 3-årige lavindkomstgruppe (ekskl. studerende)

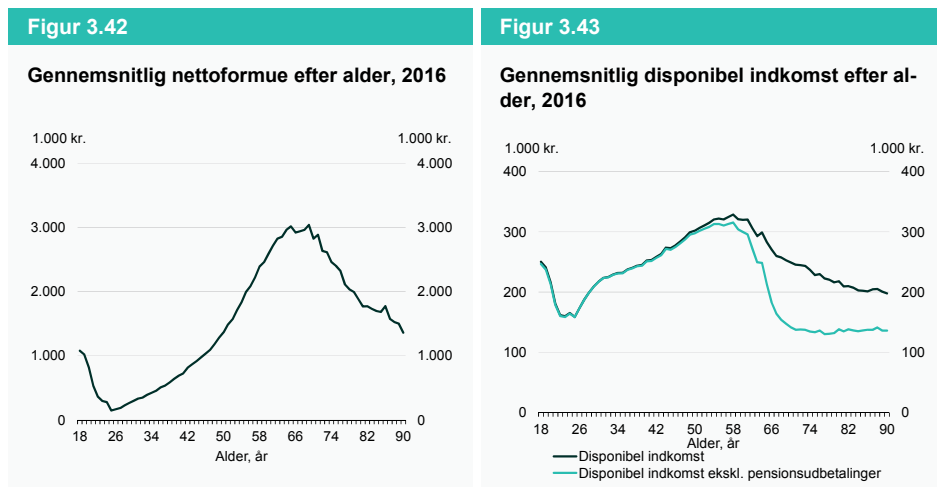
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

3.9 Indkomst og formue

Det er de færreste, der har et forbrug, der svarer til deres løbende indkomst. Når man er ung og under uddannelse, vælger mange at optage lån som supplement til SU og anden indkomst. Og i den erhvervsaktive alder indbetaler de fleste en del af deres løn til en pensionsordning, så de kan supplere folkepensionen med private pensionsudbetalinger.

Aldersprofilerne for indkomst og formue giver et klart billede af, at formuen bidrager til at udjævne forbrugsmulighederne i løbet af livet. Unge har ingen formue af betydning. Fra omkring 30 års alderen til 65 års alderen sker der en gradvis opbygning af nettoformuen, mens der efter pensionsalderen sker en gradvis afvikling, jf. figur 3.42. Den gradvise afvikling af nettoformuen dækker blandt andet over udbetaling fra private pensioner, som bidrager til at løfte den disponible indkomst, når man trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og erhvervsindkomsten falder bort, jf. figur 3.43.

Forbrugsudjævningsadfærd medvirker således til, at der vil være væsentlige formueforskelle i befolkningen på et givet tidspunkt.



Anm.: Nettoformue, inkl. pension. Indkomster og formuer er ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

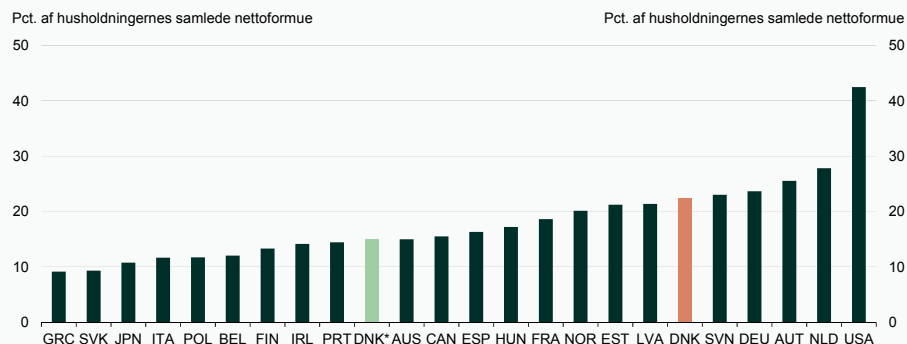
3.10 Hypotese 7: Formueforskellene er blandt de højeste i verden

Det har været fremme, at Danmark er blandt de lande i verden, hvor formueforskellene er de største. Tal fra OECD viser blandt andet, at den ene procent af befolkningen, der har de største nettoformuer, til sammen har omkring 23 pct. af husholdningernes samlede nettoformue. Det placerer Danmark blandt OECD-landene med de største formueforskelle.

Opgørelsen giver imidlertid ikke et retvisende billede af formueforskellene i Danmark. Først og fremmest fordi husholdningernes pensionsformue ikke indgår i OECD's opgørelse. Medregnes pensionsformuen bidrager det til at reducere formueforskellene i Danmark markant, jf. figur 3.44.

Figur 3.44

Top 1 procents nettoformue i OECD-lande (ekskl. pensionsordninger)



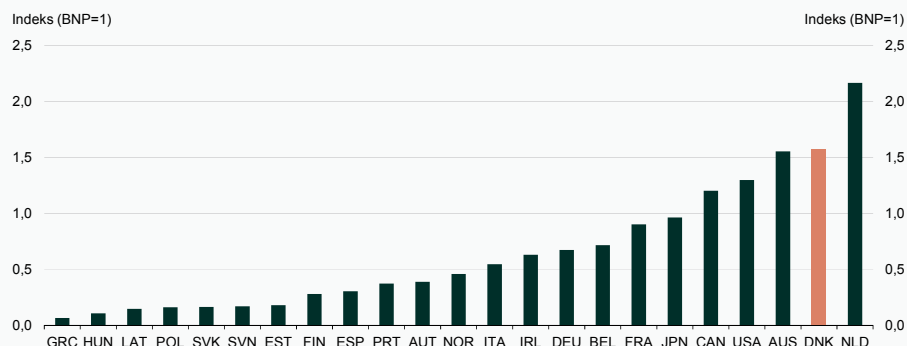
Anm.: *Top 1 procent* er den ene procent af befolkningen med størst nettoformue. Pensionsformuer indgår ikke i opgørelsen. For Danmark er andelen dog vist både med og uden pensionsformuer. DNK* er inkl. pensionsformuer. Opgørelsen for Danmark vedrører 2016, mens den for de fleste andre lande vedrører 2014.

Kilde: OECD og egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Da Danmark er blandt de OECD-lande, hvor husholdningerne har størst pensionsformue, jf. figur 3.45, vil det sandsynligvis bevirke, at Danmark ikke er blandt de lande med de største formueforskelle.

Figur 3.45

Husholdningernes pensionsformue i OECD-lande

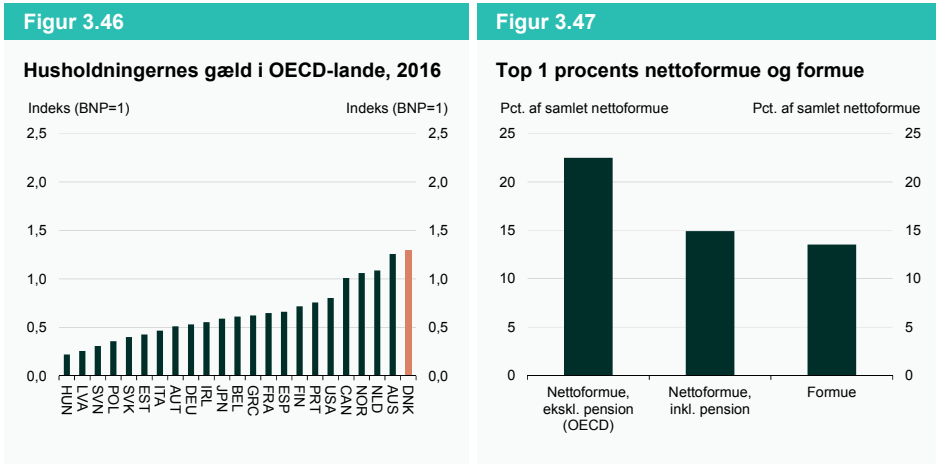


Anm.: Husholdningernes pensionsformue i forhold til BNP er opgjort på baggrund af nationalregnskabsdata. Data vedrører enten 2016 eller 2017.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Et andet punkt, hvor Danmark skiller sig ud, er husholdningernes gæld. Danmark er det OECD-land, hvor husholdningernes gæld er størst, jf. figur 3.46.

Den høje gæld afspejler blandt andet, at realkreditsystemet i Danmark giver boligkøbere adgang til at optage billige lån med sikkerhed i fast ejendom. Og derfor vil husholdningernes gæld typisk være modsvaret af relativt sikre aktiver. Hvis man ser bort fra husholdningernes gæld – og alene betragter forskellene i husholdningernes aktiver (”formue”) – reduceres formueforskellene i Danmark yderligere, jf. figur 3.47.



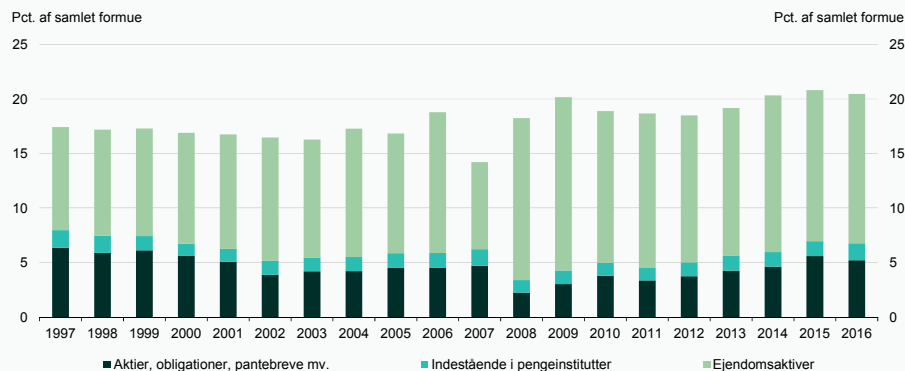
Anm.: Husholdningernes gæld i forhold til BNP er opgjort på baggrund af nationalregnskabsdata. Top 1 procent er den ene procent af befolkningen med størst nettoformue/formue.

Kilde: OECD, lovmodellens datagrundlag og egne beregninger.

Der er ikke tegn på, at formueforskellene i Danmark er steget markant i løbet af de seneste 20 år. Den ene procent af befolkningen med størst formue (ekskl. pensionsordninger) har typisk haft mellem 15 og 20 pct. af husholdningernes samlede formue. Andelen har været lidt højere i anden halvdel af perioden. Hovedparten af top 1 procentens formue består af ejendomme, jf. figur 3.48.

Figur 3.48

Udvikling i top 1 procents samlede formue (ekskl. pensionsordninger), 1994-2016



Anm.: *Top 1 procent* er den ene procent af befolkningen med størst formue. Husholdningernes pensionsformue indgår ikke i opgørelsen. Værdien af ejendomsaktiverne er baseret på den offentlige ejendomsvurdering.

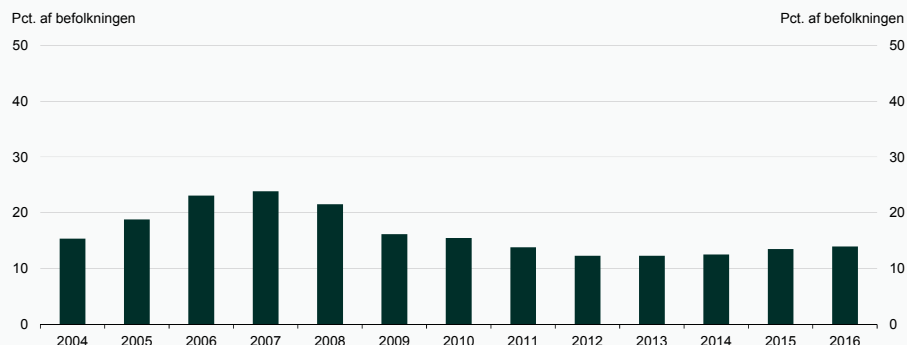
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I debatten om formueforskelle indtager også boligpriserne en central rolle. Det gør de, fordi boligpriserne typisk svinger mere end lønninger og priser generelt på grund af træghed i udbuddet. Hvis man har købt og solgt en bolig på de ”rigtige tidspunkter”, kan man derfor være heldig at få en betydelig kapitalgevinst. Omvendt kan man være uheldig at få et kapitaltab, hvis man har købt og solgt på de ”forkerte tidspunkter”.

Det har blandt andet været fremme, at de seneste års udvikling i boligpriserne har gjort en stor del af befolkningen til boligmillionærer. Virkeligheden forholder sig imidlertid anderledes. I 2016 havde 14 pct. af befolkningen over 18 år en nettoboligformue på mindst 1 mio. kr. (2016-niveau). Det er betydeligt mindre, end da boligboblen sprang i 2008 og på niveau med andelen i 2004, jf. figur 3.49.

Figur 3.49

Personer over 18 år med nettoboligformue på mindst 1 mio. kr. (2016-niveau), 2004-2016



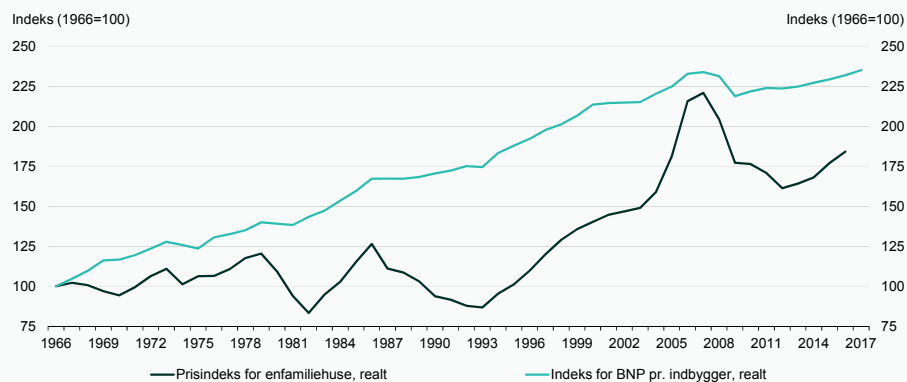
Anm.: Ikke-ækvivaleret nettoboligformue. Nettoboligformuen er opgjort som boligens estimerede markedsværdi ifølge Danmarks Statistik fratrukket prioritetsgæld i boligen. Grænsen på 1 mio. kr. er indekset med lønudviklingen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Inden for relativt korte perioder vil udviklingen i boligpriserne derfor kunne påvirke formueforskellene. Men over lange perioder er det næppe tilfældet. Betragter man den samlede udvikling i boligpriserne over de seneste 50 år, har den ikke været voldsomt anderledes end udviklingen i velstandsniveauet (BNP pr. indbygger), jf. figur 3.50.

Figur 3.50

Real udvikling i boligpriser og BNP pr. indbygger

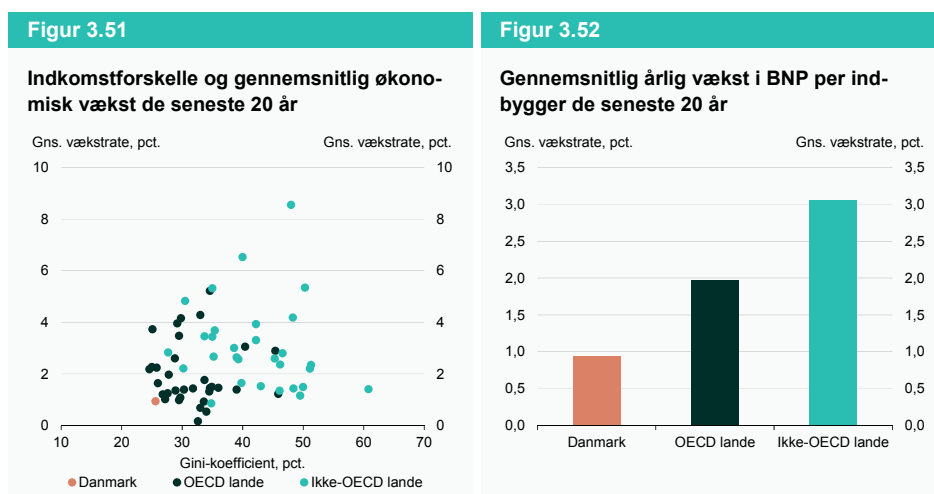


Anm.: Boligprisen er det landsdækkende prisindeks for enfamiliehuse. Indekset er deflateret med BNP-deflatoren.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.11 Hypotese 8: Større indkomstforskelle mindsker den økonomiske vækst i Danmark

Først og fremmest skal man være opmærksom på, at en sammenligning på tværs af lande ikke giver et klart svar om sammenhængen mellem indkomstforskelle og økonomisk vækst. Hverken OECD-landene imellem, eller hvis man inddrager mindre velstående lande uden for OECD, er der en tydelig sammenhæng, jf. figur 3.51.



Anm.: Den økonomiske vækst er den gennemsnitlige årlige vækst i BNP per indbygger i perioden 1996-2016. Målet for indkomstforskelle er Gini-koefficienten for disponibel indkomst. Der er valgt det nyeste tilgængelige år med data for hvert enkelt land.

Kilde: OECD, WIID (World Income Inequality Database, FN), Verdensbanken og egne beregninger.

Det er i grunden ikke underligt, at den simple sammenligning ikke viser en tæt sammenhæng mellem vækst og indkomstforskelle, da vækstprocessen er yderst kompliceret. Mange faktorer påvirker den økonomiske vækst, herunder at tekniske fremskridt i velstående lande typisk udbredes til mindre velstående lande. Det er blandt andet en af forklaringerne på, at landene uden for OECD i gennemsnit har haft en stærkere økonomisk vækst de seneste 20 år, jf. figur 3.52.

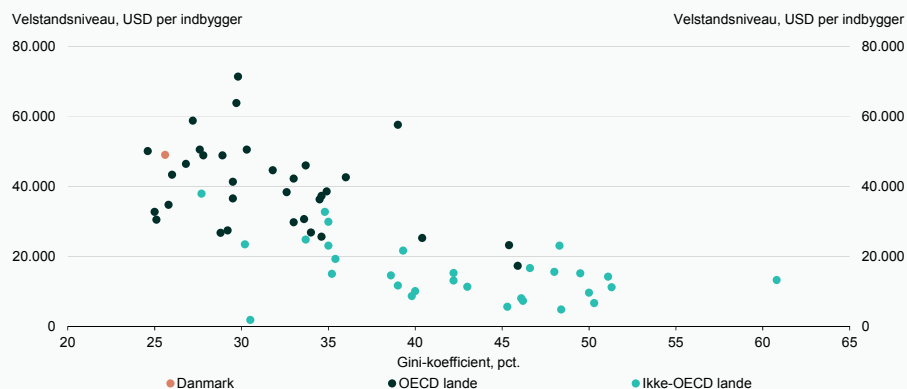
Den empiriske forskning giver heller ikke et klart og entydigt svar om sammenhængen. Nogle empiriske studier peger på, at større indkomstforskelle styrker den økonomiske vækst, mens andre studier peger på det modsatte resultat. De tilsyneladende modstridende resultater kan skyldes, at der ikke er tilstrækkelig gode data, og at det er svært at isolere mekanismen mellem ulighed og vækst. Men det kan i sagens natur også dække over, at der ikke er en entydig og universel sammenhæng mellem ulighed og vækst.

Hvis man i stedet sammenholder indkomstforskellene med velstandsniveauerne – i stedet for væksten i velstand – på tværs af lande, bliver sammenhængen mere tydelig. Indkomstforskellene er generelt mindre i velstående lande. Sammenhængen er især trukket af forskellene mellem landene i og uden for OECD. Derimod er sammenhængen mindre

stærk, hvis man betragter OECD-landene og landene uden for OECD hver for sig, jf. figur 3-53.

Figur 3.53

Velstandsniveau og indkomstforskelle i OECD-lande og lande uden for OECD



Anm.: Målet for velstandsniveau er BNP per indbygger (PPP-korrigeret) i 2016 opgjort i US-dollars. Målet for indkomstforskelle er Gini-koefficienten for disponibel indkomst. Der er valgt det nyeste tilgængelige år med data for hvert enkelt land.

Kilde: OECD, WIID (World Income Inequality Database, FN), Verdensbanken og egne beregninger.

Det vurderes på denne baggrund, at der ikke er belæg for, at øget (eller for den sags skyld mindsket) lighed øger væksten i Danmark. Se i øvrigt Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018), *Indkomstforskelle og vækst*.

Bilag 3.1 Indkomstdefinition

Boks 1		
Indkomstkompener anvendt i beregningen af disponibel indkomst		
Indkomstkompener	Beskrivelse	
Lønindkomst	Omfatter honorarer, sygedagpenge og udenlandske personlige indkomster mv. Lønindkomsten er opgjort ekskl. arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, herunder ATP. I afsnit 4.1 er tillagt bidrag til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger (dog ikke ATP) samt et imputeret pensionsbidrag for tjenestemandssansatte.	
+	Virksomhedsindkomst	
=	Erhvervsindkomst	
+	Overførselsindkomst	Omfatter bl.a. førtids- og folkepension, dagpenge, SU, kontanthjælp, boligstøtte, børne- og ungedydelse mv.
+	Anden privat indkomst	Herunder udbetalinger fra private pensionsordninger.
=	Personlig indkomst (1)	
	Renteindtægter	
-	Renteudgifter	
+	Aktieindkomst	Stort set alle udbytter og kursgevinster fra noterede aktier indberettes automatisk fra 2006. Gevinst ved salg af aktier registreres som indkomst i ét enkelt år, uagtet at gevinsten reelt er optjent over en længere periode.
+	Imputeret afkast af egen bolig	Til og med 2004 er afkast af egen bolig beregnet som 4 pct. af den offentlige ejendomsvurdering i året. Fra og med 2005 tages udgangspunkt i Danmarks Statistiks estimerede markedsværdier. For blandede ejendomme, fx landbrugsejendomme, indgår alene boligens skønnede andel af ejendomsværdien.
+	Anden kapitalindkomst	Omfatter afkast af andre typer af værdipapirer end aktier og obligationer, fx investeringsforeninger, skibsanparter, finansielle kontrakter, samt kapitalindkomst fra udlandet, dog ekskl. udenlandsk aktieindkomst. Fortjeneste opgjort efter ejendomsbeskatningsloven (ejendomsavance) indgår også her.
=	Kapitalindkomst (2)	
(1) + (2)	Bruttoindkomst	
-	Personlige skatter	
-	Pensionsindbetalinger	
=	Disponibel indkomst	

Bilag 3.2 Indkomstudvikling, indkomstforskelle og lavindkomstgruppe

		Indkomstfordeling													
		1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indkomstforskelle															
Gini-koefficient, pct.		19,9	22,6	23,7	24,6	25,5	26,0	24,7	26,4	26,4	26,0	26,6	27,1	27,9	27,8
Lavindkomstgruppe															
Antal 1.000 personer															
- Alle		172	210	270	289	314	334	333	346	358	343	362	383	399	426
- Børn		29	34	49	55	66	70	65	64	63	51	52	54	57	68
Andel af befolkning, pct.															
- Alle		3,3	4,0	5,1	5,4	5,8	6,2	6,1	6,4	6,6	6,2	6,5	6,9	7,1	7,6
- Børn		2,6	3,0	4,2	4,7	5,5	5,9	5,4	5,4	5,3	4,4	4,5	4,8	5,0	6,0
Medianindkomst															
Kr.															
2016-niveau		163.600	178.500	199.400	206.600	209.800	208.300	204.300	214.900	210.700	208.100	211.200	214.600	217.800	221.400

Bilag 3.3 Forskelle mellem opgørelser af disponibel indkomst

Indkomstforskellene, herunder lavindkomstgruppen, opgøres med udgangspunkt i befolkningens disponible indkomster.

Danmarks Statistik har offentliggjort opgørelser, der i et vist omfang afviger fra de officielle opgørelser fra Økonomi- og Indenrigsministeriet (lovmodellen), som bruges af de økonomiske ministerier. Afvigelserne skal ses i lyset af, at opgørelsen af indkomstforskellene og lavindkomstgruppen afhænger af de benyttede datakilder mv.

Lovmodellens og Danmarks Statistiks (DST) definitioner af den disponible indkomst adskiller sig på en række punkter, herunder vedrørende:

- Imputeret afkast af ejerbolig (se boks 3.5)
- Pensionsindbetalinger til private ordninger
- Uudnyttede tab på aktier
- Opsparet virksomhedsoverskud
- Familieækvivalering
- Tidspunkt for udtrækning fra slutligningssystemet

Pensionsindbetalinger til ”private” ordninger (ordninger, der ikke er arbejdsgiveradministrerede) indgår i DST’s disponible indkomst, men fradrages i lovmodellens indkomstbegreb. Til sammenligning fradrages indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordninger i begge opgørelser. Lovmodellens opgørelse sidestiller således arbejdsgiveradministrerede og privattegnede ordninger.

I lovmodellens aktieindkomst indregnes uudnyttede tab på aktiemarkedet fra tidligere år. Dette element lægger (groft sagt) en dæmper på udsvingene i den disponible indkomst for de personer, der har meget store (eller meget negative) aktieindkomster – særligt i år med meget dramatiske udsving på aktiemarkederne.

I lovmodelopgørelserne fradrages opsparing i virksomhedsskatteordningerne (men ikke ”a conto” skatten). DST fradrager ”kun” a conto skatten. Lovmodellen medregner hævet overskud i hæveåret, mens DST i hæveåret fradrager differencen mellem den samlede endelige skat af det hævede overskud og den tidligere betalte (a conto) skat. Forskellen mellem lovmodelopgørelsen og DST opgørelsen er således periodiseringen af det beløb, der opspares, og skatten deraf.

Den disponible indkomst ækvivaleres inden for familien, således at der tages højde for familiens størrelse, når familiens forbrugsmuligheder opgøres. I lovmodellens opgørelse tæller hver ekstra person i familien ”lige meget”, idet ækvivaleringsfaktoren udregnes som $(\text{antal personer})^{0,6}$. Både Eurostat og Danmarks Statistik benytter OECD’s modificerede skala, hvor første voksne har vægten 1. De øvrige voksne og børn over 14 år har vægten 0,5, og børn til og med 14 år har vægten 0,3.

Forskelle i ækvivalering kan give niveauforskelle på tværs af de to opgørelser, men vil sjældent forårsage forskelle i år-til-år-ændringer (medmindre der fx ændres i ydelser, der er rettet mod en særlig familietype/-størrelse).

DST besluttede i 2016 at fremrykke udtrækket af deres indkomstregister, således at registret nu er baseret på august-udtrækket fra slutligningssystemet. Lovmodellens indkomstregister er baseret på november-udtrækket, hvormed flere personer er slutlignede. Der vil derfor være korrektioner efter august, som DST ikke får med. Der kan imidlertid også forekomme korrektioner efter november måned, som ingen af opgørelserne får med.

Antallet af personer i opgørelserne har ikke væsentlig betydning for de opgjorte gennemsnitsindkomster, men er centralt i forbindelse med analyser af indkomstfordelingen, herunder lavindkomstgruppen, samt i andre analyser med fokus på familier med lav eller ingen indkomst.

Kapitel 4

Fremskrivning af indkomstfordelingen

Kapitel 3 belyser udviklingen i indkomstforskellene frem til og med 2016, som er det seneste år med detaljerede oplysninger om befolkningens indkomster. Dette kapitel belyser resultaterne af en ny model, der fremskriver indkomstfordelingen.

Det er ikke muligt at lave en præcis prognose for, hvordan indkomstfordelingen vil udvikle sig i årene, der kommer. Det skyldes, at mange af de forhold, som påvirker udviklingen i indkomstfordelingen fra år til år, i sig selv er behæftet med stor usikkerhed, og det er svært at forudsige, hvordan indkomstfordelingen præcist påvirkes.

Det gør sig fx gældende med konjunkturudviklingen, hvor ministerierne aktuelt alene laver prognoser frem til og med 2019. Selv hvis man havde vækstsikrighed, der rakte længere frem, ville det være meget vanskeligt at udtale sig om gennemslaget på indkomstfordelingen, da det afhænger af beskæftigelse løn, boligpriser og mange andre elementer.

Fremskrivningen af indkomstfordelingen tager derfor primært højde for, hvordan den demografiske udvikling, stigende uddannelsesniveau og vedtagne regelændringer påvirker indkomstfordelingen. Det er forhold, hvor der foreligger dokumenteret viden om udviklingen i årene, der kommer, og hvor en fremskrivning af indkomstfordelingen kan baseres på veldefinerede beregningstekniske antagelser.

Der er dog stadig noget usikkerhed om, hvordan disse forhold påvirker indkomstfordelingen. Resultaterne skal derfor ses som indikationer baseret på stiliserede beregninger og skal fortolkes med forbehold.

Det er også centralt, at større (mindre) indkomstforskelle i indkomstfremskrivningen ikke fortolkes som større (mindre) ulighed. Den strukturelle udvikling i fremskrivningen af indkomstforskellene kan fx skyldes skift i studietilbøjelighed, den demografiske udvikling, ændret familiesammensætning eller indvandring.

Hovedbudskaberne i kapitlet er:

- Fremskrivningen peger på, at der kan forventes en moderat stigning i indkomstforskellene fra 2016 til 2040. I fremskrivningen stiger Gini-koefficienten med ca. 1,5 pct.-point og lavindkomstgruppen fra ca. 7,4 pct. til ca. 8,0 pct. af befolkningen.
- Stigningen skal blandt andet ses i lyset af øget uddannelsesniveau, ændret alderssammensætning, flere enlige, og flere personer med anden etnisk herkomst.

- Single-husstande bliver mere udbredt frem mod 2040, hvilket isoleret set øger indkomstforskellene. Det skyldes blandt andet, at enlige alt andet lige har lavere forbrugsmuligheder, ved samme indkomst pr. voksen, end familier bestående af par, der i større omfang kan drage nytte af stordriftsfordele.
- Samtidigt får en større andel af befolkningen en anden etnisk herkomst end dansk. Det øger isoleret set indkomstforskellene, idet personer med anden etnisk herkomst typisk har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed en relativt lav indkomst.
- Indfasningen af allerede besluttede skattereformer mv. bidrager også til at øge indkomstforskellene. Det vurderes, at regelændringer isoleret set øger Gini-koefficienten med 0,2 pct.-point frem mod 2040.
- Modellens resultater er som sagt behæftet med betydelig usikkerhed. Modelens præcision er forsøgt belyst ved at bruge metoden til at fremskrive *erhvervs*indkomstfordelingen fra 1997 til 2016 og holde fremskrivningen op i mod den faktiske udvikling.
- Dette robusthedstjek peger på, at metoden i betydelig omfang formår at replikere den faktiske udvikling. Øvelsen viser dog også, at der som forventet er ikke ubetydelig usikkerhed forbundet med at fremskrive indkomstfordelingen.

4.1 Overvejelser om fremskrivning af indkomstfordelingen

Der er udviklet en model, der kan fremskrive indkomstfordelingen i Danmark. En sådan model kan give større forståelse for, hvordan indkomstfordelingen vil udvikle sig i årene, der kommer og give bedre forståelse for, hvorfor indkomstforskellene udvikler sig, som de gør. Der har ikke tidligere været et bud på, hvordan indkomstforskellene og lavindkomstgruppen vil udvikle sig i fremtiden.

Der er mange faktorer, der påvirker udviklingen, og de kan hver for sig trække i forskellige retninger. Indfasningen af aftalte politiske initiativer påvirker indkomstfordelingen fremadrettet, herunder skatteændringer og indekseringen af tilbagetrækningsalderen. Disse initiativer kan således indregnes i fremskrivningen af indkomstfordelingen.

I årene, der kommer, sker der relativt store forskydninger i befolknings sammensætningen som følge af den demografiske udvikling. Der bliver blandt andet flere ældre, og indvandrere og efterkommere udgør en større andel af befolkningen. Samtidigt stiger befolkningens uddannelsesniveau, familiesammensætningen ændrer sig, og arbejdsmarkedspensionerne modnes. Disse ændringer kan også indregnes i en fremskrivning af indkomstfordelingen.

Der er imidlertid også en række faktorer med betydning for indkomstfordelingen, som ikke kan indregnes. Konjunkturudviklingen kan i stort omfang påvirke indkomstforskellene fra år til år, men kan ikke indregnes i en fremskrivning af indkomstforskellene. Både fordi der ikke foreligger prognoser, der går længere frem end til 2019, men også fordi det stiller store krav til detaljerne i en prognose, hvis effekten på indkomstfordelingen af en given konjunktursituation skal kortlægges.

En beskrivelse af den strukturelle udvikling i indkomstfordelingen kræver en model, der kan samle virkningen af de forskellige kendte strukturelle faktorer og give et skøn for størrelsesordenen af den samlede udvikling i indkomstforskellene.

I *Fordeling og incitament* 2017 blev de første resultater af en fremskrivning af befolkningens indkomster frem til 2040 præsenteret. Fremskrivningen omfattede alene indkomster på personniveau. Der er siden arbejdet videre med at udvikle og konsolidere fremskrivningen, således at der nu kan præsenteres et første bud på udviklingen i fordelingen af disponible indkomster, som opgøres på familieniveau (på linje med traditionelle indkomstfordelingsanalyser).

Fremskrivningen af indkomstfordelingen tager ikke stilling til, hvorvidt et fald eller en stigning i indkomstforskellene er ønskværdig. Det er eksempelvis ikke nødvendigvis udtryk for større ulighed i muligheder, hvis indkomstforskellene stiger. Hvis flere vælger at tage en uddannelse og derfor har relativ lav indkomst i studietiden, kan det give sig udslag i større indkomstforskelle, men der er reelt tale om, at befolkningen gør brug af de lige muligheder, som det danske samfund på mange måder er karakteriseret ved.

4.2 Centrale elementer i fremskrivningen

Fremskrivningen forsøger alene at tage højde for strukturelle ændringer og er ikke en ”prognose” for, hvordan indkomstfordelingen eksakt vil udvikle sig fra det ene år til det andet.

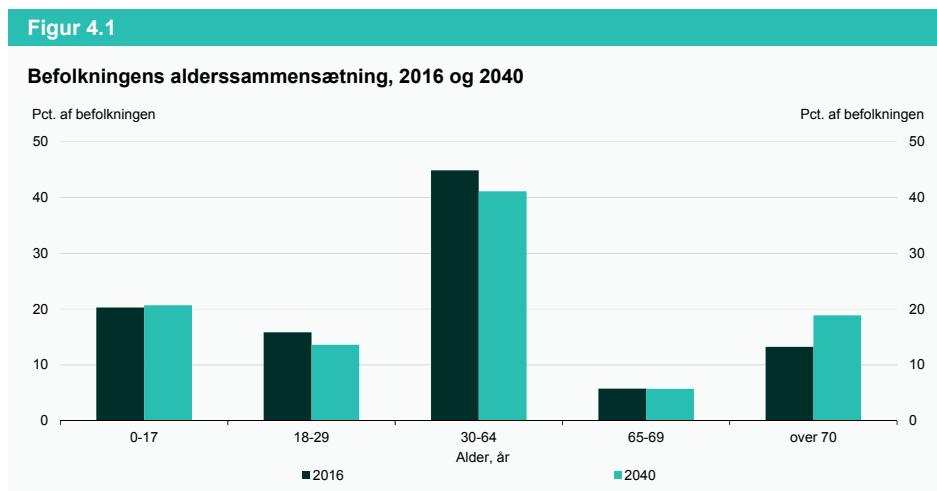
Fremskrivning af strukturelle forhold er i sig selv en kompliceret og meget omfattende opgave, og modellen vil fremadrettet blive videreudviklet og konsolideret.

I fremskrivningen er blandt andet indregnet virkningen på indkomstfordelingen af:

- Den demografiske udvikling
- Stigende uddannelsesstillebøjelighed
- Regelændringer
- Modningen af pensionssystemet og omlægning til aldersopsparing

Den demografiske udvikling betyder, at befolkningen vil være ældre i 2040 end i 2016. Det hænger sammen med, at forholdsvis små fødselsårsgange reducerer andelen af voksne mellem 18 år og 64 år i 2040. Samtidig bidrager længere levetid til, at antallet af personer over 65 år stiger frem mod 2040.

Andelen af personer mellem 18 år og 64 år falder fra ca. 61 pct. af befolkningen i 2016 til ca. 55 pct. i 2040. Samtidig stiger andelen af over 65-årige personer fra ca. 19 pct. i 2016 til ca. 25 pct. i 2040, jf. figur 4.1.



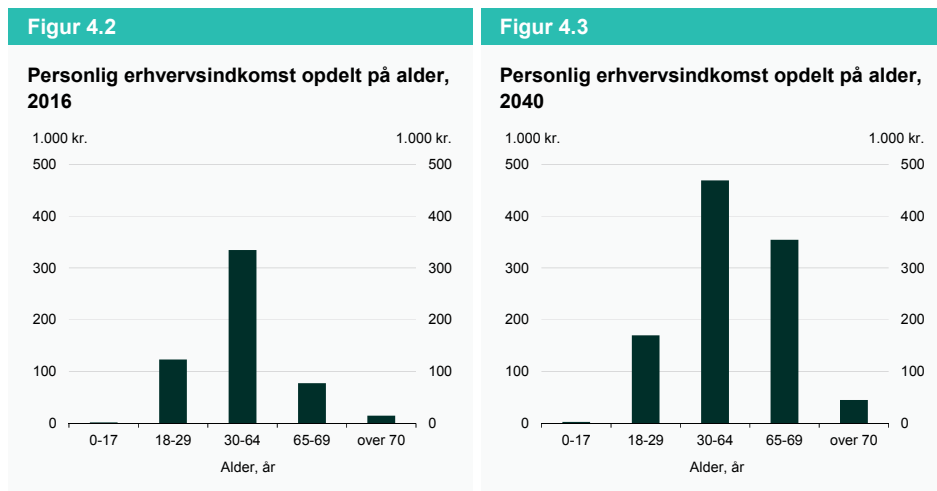
Anm.: Befolkningens alderssammensætning efter 2018 er baseret på Danmarks Statistiks befolkningsprognose.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Andelen af folkepensionister i befolkningen vil være omtrent den samme i 2040, som den var i 2016. Det skal ses i lyset af, at folkepensionsalderen forventes at blive hævet fra 65 år i 2016 til 70 år i 2040 som følge af den aftalte indeksering af tilbagetrækningsalderen. Indekseringen af tilbagetrækningsalderen blev aftalt med *Velfærdsaftalen* fra 2006 og fremrykket med *Tilbagetrækningsaftalen* fra 2011 med henblik på at fastholde et uændret antal år som folkepensionist for fremtidige årgange af folkepensionister med stigende forventet levetid.

Indkomsten varierer naturligt over et livsforløb. Yngre personer under uddannelse har typisk relativt lave indkomster. For personer på arbejdsmarkedet stiger indkomsten typisk i takt med øget erfaring og anciennitet på arbejdsmarkedet. Indkomsten falder igen senere i livet, i takt med at personerne trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Den demografiske udvikling kan derfor i sig selv give anledning til ændringer i de målte indkomstforskelle. Eksempelvis vil en stigning i andelen af yngre voksne med relativt lave indkomster isoleret set kunne bidrage til at øge indkomstforskellene i befolkningen, mens et fald i andelen modsat kan bidrage til at reducere indkomstforskellene.

Den personlige erhvervsindkomst er størst for 30-64-årige, der typisk har en forholdsvis stærk tilknytning til arbejdsmarkedet, mens 18-29-årige i gennemsnit har en lavere personlig erhvervsindkomst, idet tilknytningen til arbejdsmarkedet er mindre blandt andet som følge af, at flere er under uddannelse, jf. figur 4.2.



Anm.: 2016-priser. Indkomsterne i 2040 er deflateret med prisudviklingen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

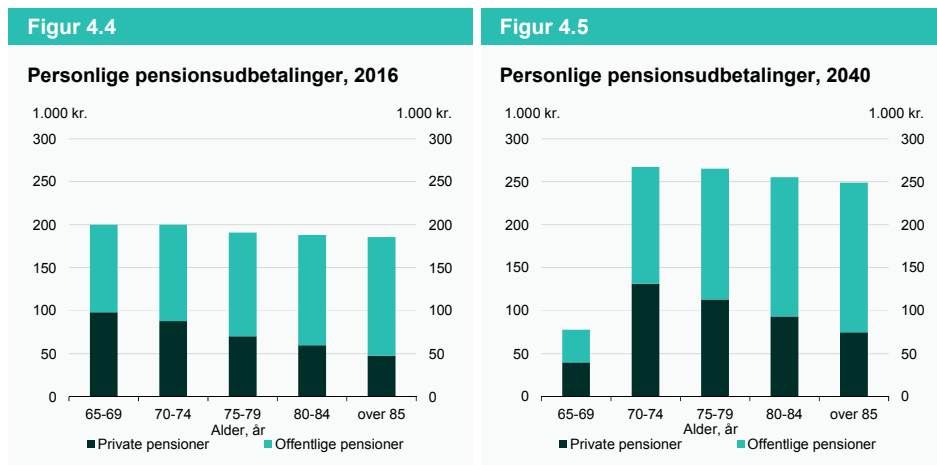
De personlige erhvervsindkomster for 30-64-årige øges blandt andet fra 2016 til 2040 som følge af, at uddannelsesniveaut i gruppen stiger frem mod 2040.

Folkepensionsalderen hæves fra 65 år i 2016 til 70 år i 2040. For 65-69-årige betyder det, at erhvervsindkomsten stiger markant som følge af senere tilbagetrækningsalder, jf. figur 4.3.

Det er i fremskrivningen lagt til grund, at 65-69-årige i 2040 har samme erhvervsindkomst, givet arbejdsmarkedstilknytning, som de 60-64-årige i dag. Tilsvarende antages det, at 60-64-årige i 2040 har samme erhvervsindkomst, som personer i anden halvdel af 50'erne har i dag.

Den fortsatte modning af arbejdsmarkedspensionerne og den forudsatte omlægning til alderspension betyder, at udbetalingerne fra private pensionsordninger for folkepensionister over 70 år stiger væsentligt fra 2016 til 2040. Samtidig medfører forhøjelsen af pensionsalderen fra 65 år i 2016 til 70 år i 2040, at perioden med indbetalinger til pensionsordninger forlænges.

Den gennemsnitlige udbetaling af private pensioner stiger fra knap 90.000 kr. i 2016 til ca. 130.000 kr. i 2040 for 70-74-årige, jf. figur 4.4 og 4.5. De offentlige pensioner stiger også som følge af velstandsudviklingen i perioden. Stigningen i de offentlige pensioner er imidlertid mindre end for de private pensioner. Det skyldes, at stigningen i de private pensionsudbetalinger øger indkomstaftapningen af folkepension og supplerende pensionsydelse ("ældrecheck") i 2040.



Anm.: 2016-priser. Ikke-ækvivalerede indkomster før skat.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Stigningen i pensionsudbetalingerne fra 2016 til 2040 er størst for kortuddannede og faglærte. Det hænger sammen med, at folkepensionister med videregående uddannelse allerede i dag typisk har indbetalt til en arbejdsmarkedspensionsordning i en stor del af den erhvervsaktive alder. For folkepensionister med en videregående uddannelse vil pensionsudbetalingerne ikke stige i samme grad fra 2016 til 2040.

Det er forudsat i fremskrivningen, at muligheden for omlægning til aldersopsparing vil blive udnyttet. Ved at benytte aldersopsparing kan fremtidige folkepensionister reducere modregningen af pensionsudbetalingerne i folkepension og eventuel boligstøtte. Målrretningen af aldersopsparingsordningen, der blev gennemført med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet (2017)*, reducerer blandt andet samspilsproblemet for personer med mindre end 5 år til folkepensionsalderen.

Stigningen i pensionsudbetalingerne vil bidrage til at reducere indkomstforskellene blandt pensionister, idet indkomsterne øges mest for pensionister med relativt begrænsede supplerende indkomster. Den forudsatte omlægning til alderspension bidrager dog til at dæmpe reduktionen i indkomstforskellene. Virkningen på de samlede indkomstforskelle i befolkningen er imidlertid ikke entydige, idet folkepensionister typisk er placeret i midten af indkomstfordelingen.

Hertil kommer, at både erhvervs- og overførselsindkomster generelt øges som følge af den forudsatte velstandsfremgang fra 2016 til 2040. I fremskrivningen er desuden indregnet en stigning i den strukturelle beskæftigelse, som betyder, at beskæftigelsesfrekvensen øges i alle aldersgrupper. Det er lagt til grund, at stigningen i den strukturelle beskæftigelse svarer til den udvikling, der indgår i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger af den danske økonomi. Stigningen i den strukturelle beskæftigelse skyldtes blandt andet: Konjunkturnormalisering fra udgangsåret, som er 2016, at ud-

dannelsesniveaet øges, samt at den aldersfordelte beskæftigelsesfrekvens øges for personer over 60 år.

Indkomsternes naturlige variation over livsforløbet, kombineret med at befolkningens alderssammensætning ændres, har betydning for udviklingen i indkomstforskellene frem mod 2040. Den samlede virkning på indkomstforskellene er imidlertid sammensat af modsatrettede effekter.

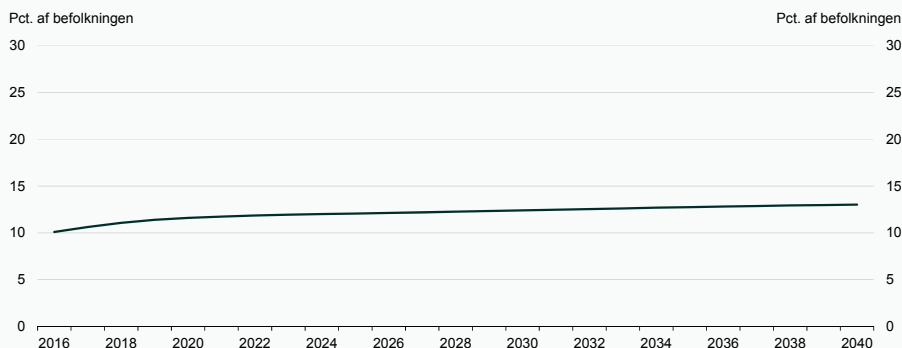
Når folkepensionsalderen hæves, og flere alderstrin bliver erhvervsaktive, vil det isoleret set bidrage til at øge indkomstforskellene blandt personer i den erhvervsaktive alder i fremskrivningen. Det skal blandt andet ses i lyset af, at det lægges til grund, at flere tæt på folkepensionsalderen har mistet arbejdsevnen og er blevet førtidspensionister, og det antages også, at flere har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet for egne midler.

Den demografiske udvikling påvirker også indkomstfordelingen på andre måder end gennem alderssammensætningen. Personer med anden etnisk herkomst end dansk har typisk en lavere arbejdsmarkedstilknytning og dermed lavere indkomst end personer med dansk herkomst. Det kan fx skyldes manglende danskkundskaber, lavere uddannelsesniveau og begrænset kendskab til det danske arbejdsmarked. Samtidig har indvandrere, der er overgået til folkepension, oftere relativt små private pensionsudbetalinger som følge af kort tid på arbejdsmarkedet. Stigningen i andelen af personer med anden etnisk herkomst end dansk vil derfor isoleret set bidrage til at øge indkomstforskellene.

Andelen af personer i befolkningen med anden etnisk herkomst end dansk stiger fra ca. 10 pct. i 2016 til ca. 13 pct. i 2040, jf. figur 4.6.

Figur 4.6

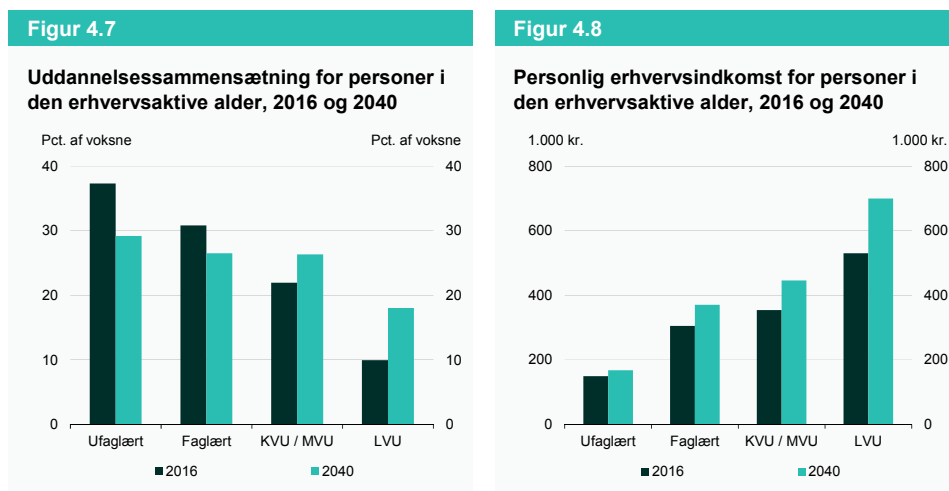
Personer med anden etnisk herkomst, 2016-2040



Anm.: Udviklingen i antallet af personer med anden etnisk herkomst er baseret på befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Befolkningens uddannelsesniveau øges betydeligt frem mod 2040 i fremskrivningen. Andelen af ufaglærte bliver eksempelvis reduceret fra ca. 37 pct. i 2016 til ca. 29 pct. i 2040. Samtidig øges andelen med en videregående uddannelse fra ca. 32 pct. til ca. 44 pct., jf. figur 4.7.



Anm.: 18 år til årets folkepensionsalder. Personlig erhvervsindkomst (ikke-ækvivaleret) i 2016-priser. Stigningen i personlig erhvervsindkomst skal ses i lyset af velstandsudviklingen frem mod 2040.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer med en kompetencegivende uddannelse har typisk en højere løn og en stærkere arbejdsmarkedstilknytning end ufaglærte, jf. figur 4.8. Stigende uddannelsesniveau øger dermed de personlige erhvervsindkomster for personer i de erhvervsaktive aldre.

Beregningsteknisk er det forudsat, at der ikke sker forskydninger i indkomsten på tværs af uddannelsesniveauer. Når der i ovenstående opgørelse er en lidt større stigning i erhvervsindkomsten for faglærte og personer med en videregående uddannelse end for ufaglærte, hænger det blandt andet sammen med andre forskydninger i fx gennemsnitsalderen – og dermed erhvervs erfaringen – inden for de forskellige uddannelseskategorier. Ufaglærte vil desuden fremadrettet i højere grad bestå af personer uden dansk herkomst.

Stigningen i uddannelsesniveaet kan påvirke løndannelsen på forskellig vis. Når der bliver flere højtuddannede, kan det dæmpe lønudviklingen for gruppen, hvis efterspørgslen efter højtuddannede ikke øges tilsvarende. Tilsvarende kan færre ufaglærte og faglærte bidrage til at øge lønudviklingen for disse uddannelsesgrupper. Desuden kan efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft fremadrettet ændre sig, i takt med at fx den teknologiske udvikling ændrer behovet for arbejdskraft. I de senere årtier er der ikke tegn på væsentlige forskydninger i lønfordelingen på tværs af uddannelsesniveauer, og der er i fremskrivningen set bort fra eventuelle effekter på løndannelsen.

Ændringer i familiesammensætningen på antal voksne og børn har også betydning for de målte indkomstforskelle. Det følger af nuværende pardannelsesadfærd og ændret alder- og uddannelsessammensætning i fremskrivningen, at flere voksne frem mod 2040 vil leve som enlige. For familier i par udjævnes indkomstforskellene mellem de voksne i familien. Familier bestående af enlige har alt andet lige lavere forbrugsmuligheder (ækvivaleret indkomst) end familier bestående af par, som kan drage nytte af stordriftsfordele. Stigningen i andelen af enlige i befolkningen vil isoleret set bidrage til at øge de målte indkomstforskelle, idet den samlede virkning dog afhænger af, hvilke konkrete personer, der vælger at leve som enlig.

De regelændringer, der er indregnet i fremskrivningen, er beskrevet i boks 4.1.

Boks 4.1

Regelændringer indregnet i fremskrivningen

I fremskrivningen er indregnet en række aftalte lovændringer med betydning for udviklingen i befolkningens indkomster efter 2016. Det omfatter aftaler med betydning for tilbagetrækningsalder, pensionsopsparing, indkomstskat og offentlige ydelser.

Indeksring af folkepensionsalderen og efterlønsalderen

Forhøjelsen af folkepensions- og efterlønsalder blev aftalt med *Velfærdsaftalen* (2006) og fremrykket med *Tilbagetrækningsaftalen* (2011). Aftalerne medfører, at folkepensionsalderen øges således, at perioden som folkepensionist fastholdes for fremtidige generationer. Konkret betyder aftalerne, at folkepensionsalderen hæves fra 65 år i 2016 til 70 år i 2040.

Målbretning af alderspension

Aftalen om *Flere år på arbejdsmarkedet* (2017) øger blandt andet beløbet, der kan indbetales på en aldersopsparing for personer med mindre end 5 år til folkepensionsalderen. Aldersopsparing beskattes på indbetalingstidspunktet, og udbetalingerne modregnes ikke i folkepensionen og eventuel boligstøtte. Aftalen bidrager dermed til at reducere samspilsproblemet for fremtidige folkepensionister, især for personer med indkomster under topskattegrænsen på indbetalingstidspunktet. Det er beregningsteknisk lagt til grund, at pensionsindbetalingerne omlægges til aldersopsparing, således at den disponible indkomst i den erhvervsaktive alder er uændret. Målbretningen af alderspensionen mod personer tæt på pensionsalderen har derfor alene betydning for de disponible indkomster blandt folkepensionister.

Fortsat indfasning af Skattereform 2012

Den fortsatte indfasning af *Skattereform 2012* omfatter blandt andet forhøjelse af topskattegrænsen, højere beskæftigelsesfradrag og afdæmpet regulering af offentlige ydelser frem mod 2023.

Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger

Elementerne fra *Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (2018), herunder jobfradrag, nyt fradrag for pensionsindbetalinger og ændringer i beregningsgrundlag for beskæftigelsesfradrag er *ikke* indregnet i fremskrivningen. Aftalen skønnes at øge indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten med 0,13 pct.-point, jf. *svar på SAU alm. del endeligt svar på spørgsmål 238 stillet d. 07. februar 2018*.

I de senere år er nettokapitalindkomsterne steget. Det hænger blandt andet sammen med faldende renter, som har medført lavere renteudgifter for personer med gæld. Det er ikke forventeligt, at renterne falder yderligere i de kommende år. Det vurderes derfor, at der ikke er et realistisk og relevant bud på en trend i udviklingen i kapitalindkomsterne, som meningsfuldt kan indregnes i fremskrivningen. Det er således beregningsteknisk lagt til grund, at kapitalindkomsterne er uændrede fra 2016 til 2040.

Fremskrivningen af befolkningens indkomster er baseret på en række beregningstekniske forudsætninger og metodevalg, jf. bilag 4.1.

4.3 Resultaterne af fremskrivningen

Der er mange faktorer, der har betydning for udviklingen i indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten for familierne i befolkningen frem mod 2040. Det gælder eksempelvis ændringer i befolkningens demografiske sammensætning, stigende uddannelsesniveau og flere enlige. Det er imidlertid svært at forudsige, hvilke effekter der vil være dominerende. Det kan fremskrivningen bidrage til at belyse nærmere.

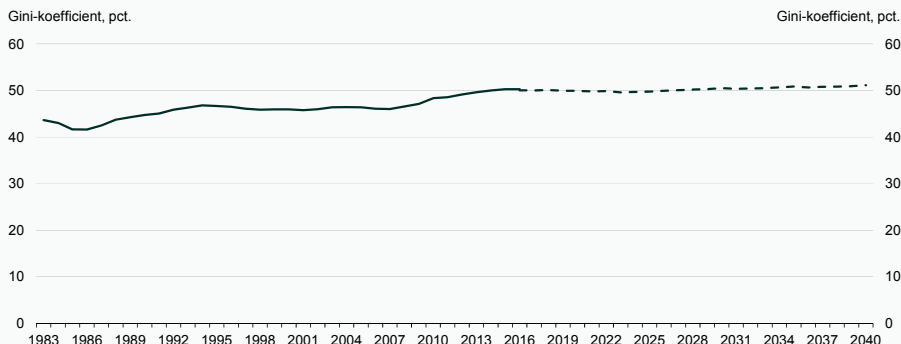
Forskellene i familiernes erhvervsindkomster stiger en smule fra 2016 til 2040. Stigningen skal blandt andet ses i lyset af stigende uddannelsesniveau, idet personer med en kompetencegivende uddannelse typisk har en relativt høj indkomst. I modsat retning trækker, at færre ufaglærte med relativt lave indkomster bidrager til at reducere forskellene i familiernes erhvervsindkomster fra 2016 til 2040.

Den stigende andel af personer med anden etnisk herkomst end dansk i befolkningen frem mod 2040 trækker i retning af større forskelle i familiernes erhvervsindkomster, idet personer med anden etnisk herkomst ofte har en relativt lav erhvervsindkomst.

Fremskrivningen peger på, at forskellene i erhvervsindkomsterne målt ved Gini-koefficienten stiger med ca. 1,1 pct.-point fra ca. 50 pct. i 2016 til godt 51 pct. i 2040, jf. figur 4.9. Denne stigning skal ses i lyset af, at forskellene steg ca. med ca. 7 pct.-point i perioden fra 1983 til 2016.

Figur 4.9

Forskelle i erhvervsindkomster, 1982-2040



Anm.: Ækvivaleret erhvervsindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

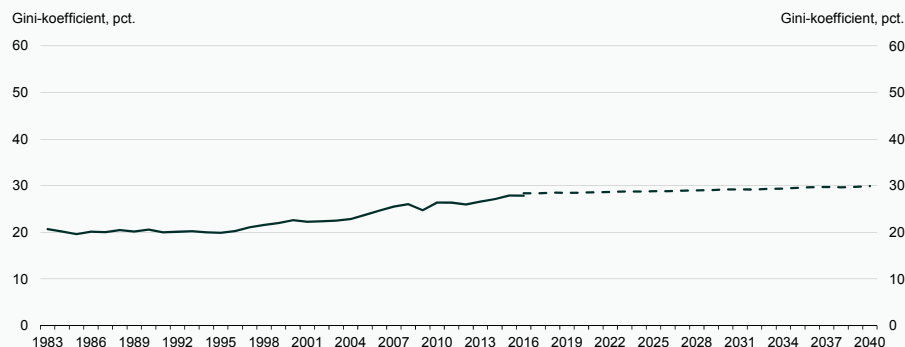
Den disponible indkomst er sammensat af erhvervsindkomst, anden privat indkomst (fx pensionsudbetalinger), offentlige ydelser og kapitalindkomst fratrukket indkomstskat og pensionsindbetalinger. Indkomstforskellene i disponible indkomster omfatter derfor også virkningen af ændrede skatteregler samt virkningen af modningen af arbejdsmarkedspensionerne.

Indkomstforskellene stiger en smule fra 2016 og frem mod 2040. Udviklingen skal ses i lyset af større forskelle i familiernes erhvervsindkomster, blandt andet som følge af ændret alderssammensætning og øget uddannelsesniveau. Udviklingen i familiesammensætningen, herunder at flere voksne vælger at leve som enlige, bidrager også til at øge indkomstforskellene ligesom en større andel med anden etnisk herkomst. Hertil kommer et mindre bidrag fra ændrede skatteregler efter 2016.

Indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten stiger således med ca. 1,5 pct.-point fra godt 28 pct. til knap 30 pct. i 2040, jf. figur 4.10.

Figur 4.10

Indkomstforskellene (disponibel indkomst), 1982-2040



Anm.: Ækvivalerede disponible indkomster.

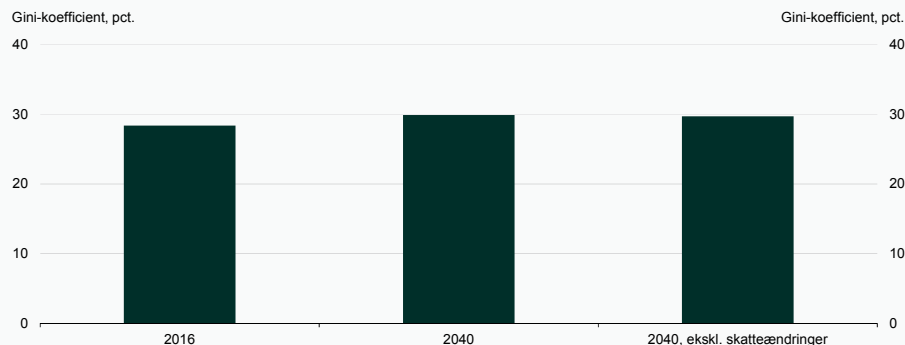
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er tale om en forholdsvis moderat stigning i indkomstforskellene – til sammenligning er Gini-koefficienten steget med ca. 7,8 pct.-point fra 1994 til 2016.

Hvis der ses bort fra indfasning af ændringer i skattesystemet i form af højere topskattegrænse og øget beskæftigelsesfradrag, vil stigningen i indkomstforskellene (disponible indkomster) være marginalt mindre frem mod 2040, jf. figur 4.11.

Figur 4.11

Skatteændringers virkning på indkomstforskellene, 2040



Anm.: Ækvivalerede disponible indkomster. Modelresultater alle år. De indregnede skatteændringer omfatter forhøjelse af topskattegrænsen, forhøjelse af beskæftigelsesfradraget og fastfrysning af grænsen for fradrag af negativ nettokapitalindkomst efter 2016.

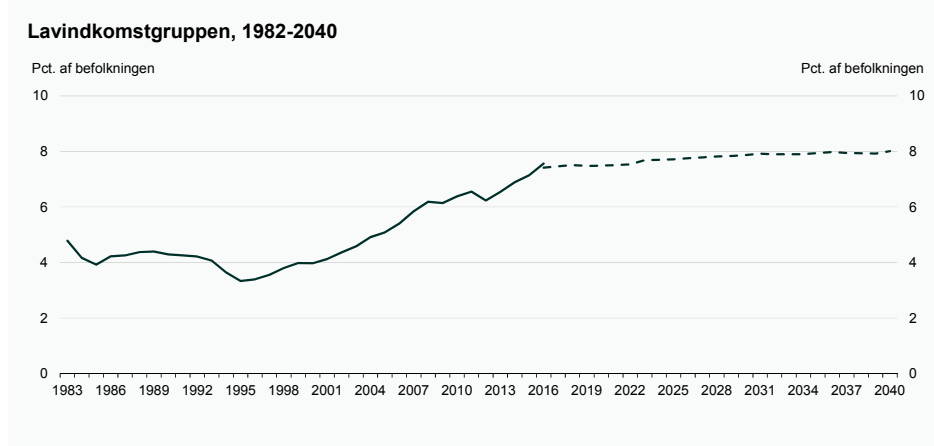
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Modningen af arbejdsmarkedspensionerne øger den disponible indkomst for gruppen af folkepensionister fra 2016 til 2040. Stigningen i pensionisternes indkomster har imidlertid ikke en væsentlig betydning for indkomstforskellene i befolkningen. Det skyldes, at folkepensionister i dag typisk har indkomster, der placerer dem i midten af indkomstfordelingen.

Fremskrivningen peger på, at lavindkomstgruppen vokser frem mod 2040. Stigningen afspejler blandt andet udviklingen i andelen af personer under uddannelse, en stigende andel af befolkningen med anden etnisk herkomst samt flere enlige.

Andelen af personer i lavindkomstgruppen stiger svagt fra 2016 til 2040, fra omkring 7,5 pct. til 8 pct., jf. figur 4.12.

Figur 4.12



Anm.: Ækvivaleret disponibel indkomst. Den solide linje repræsenterer observerede data, og den stiplede repræsenterer modelberegneede resultater.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellens datagrundlag.

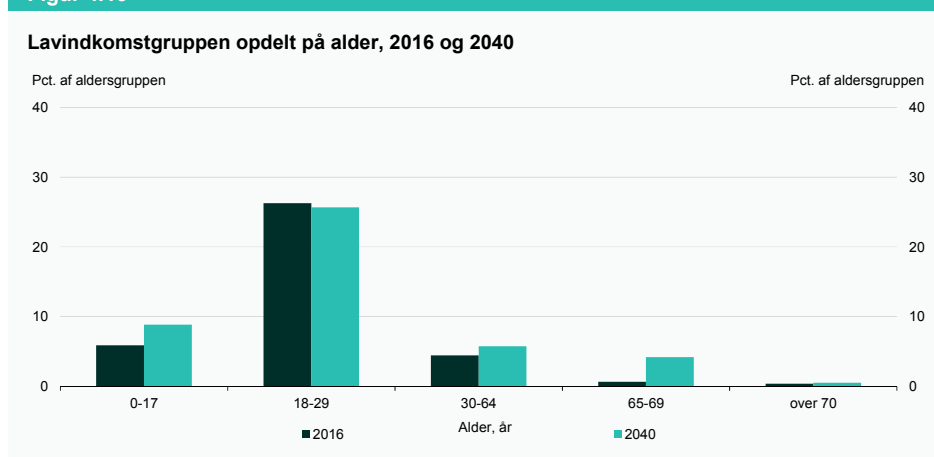
Lavindkomstgruppen udgør en relativt lille del af befolkningen, og er meget afhængig af medianindkomsten. Udviklingen i lavindkomstgruppen er derfor særligt følsom over for metodevalget og de beregningstekniske antagelser, der indgår i fremskrivningen. Det hænger blandt andet sammen med, at familier i lavindkomstgruppen ofte har særlige indkomstforhold, og at relativt mange familier i lavindkomstgruppen består af enlige voksne. Den konkrete sammensætning af familier med enlige voksne kan derfor have stor betydning for størrelsen på lavindkomstgruppen.

Udviklingen i og sammensætningen af lavindkomstgruppen i fremskrivningen frem mod 2040 skal derfor fortolkes med stor forsigtighed. Det gælder særligt for stigningen i antallet af børn i lavindkomstgruppen, som i høj grad er afhængig af indkomstforholdene for de voksne i familien. Antallet af børn i lavindkomstgruppen afhænger derfor i høj grad af, hvilke konkrete voksne, som tildeles børn i fremskrivningen.

Udviklingen i antallet af voksne i lavindkomstgruppen er mere robust overfor familiesammensætningen i fremskrivningen. Det skyldes, at de disponible indkomster for voksne i højere grad er afhængige af de voksnes egne indkomstforhold.

Alderssammensætningen blandt de voksne i lavindkomstgruppen er overordnet set uændret fra 2016 til 2040. Andelen af 65-69-årige i lavindkomstgruppen øges imidlertid fra ca. 0,7 pct. til ca. 4,2 pct. Det skal ses i sammenhæng med forhøjelsen af folkepensionsalderen fra 65 år i 2016 til 70 år i 2040, som betyder, at 65-69-åriges indkomstforhold i højere grad er sammenlignelige med indkomstforholdene for de 30-64-årige, jf. figur 4.13.

Figur 4.13



Anm.: Ækvivaleret disponibel indkomst

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

4.4 Robusthed

Der er som nævnt usikkerhed forbundet med fremskrivningen. Der er udarbejdet en analyse med henblik på at afprøve robustheden. Konkret ses der på, hvor godt metoden kan fremskrive befolkningens personlige erhvervsindkomster fra 1997 til 2016, og denne fremskrivning sammenholdes med registeroplysninger om befolkningens faktiske indkomstforhold, som foreligger frem til 2016.

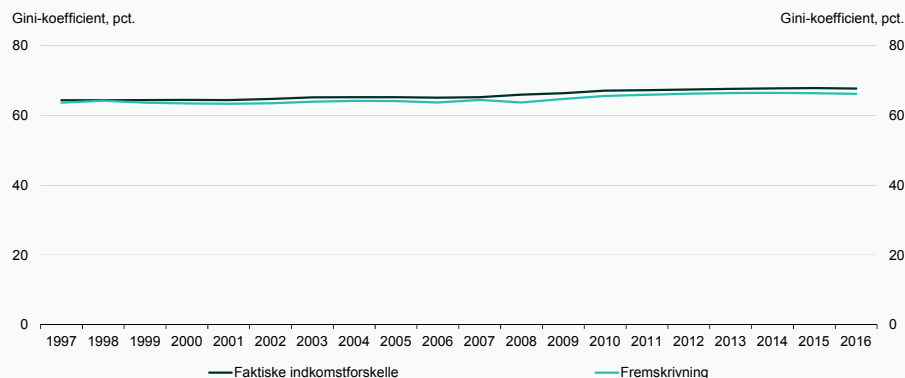
I fremskrivningen er der taget udgangspunkt i samme metode og beregningstekniske antagelser, som er benyttet ved fremskrivningen af befolkningens indkomster fra 2016 til 2040.

Forskellene i erhvervsindkomsterne målt ved Gini-koefficienten i fremskrivningen følger overordnet set den observerede udvikling fra 1997 til 2016. Fremskrivningen kan således forklare ca. 2,6 pct.-point af den faktiske stigning på ca. 3,4 pct.-point fra 1997 til 2016, jf. figur 4.14. Der er imidlertid en tendens til, at fremskrivningen ikke fanger år-

til-år udviklingen, som blandt andet kan skyldes konjunkturelt betingede faktorer, fx i årene omkring finanskrisen (2008-2010). Hertil kommer, at forskellene i erhvervsindkomsterne i fremskrivningen afviger mere fra de observerede forskelle i slutningen af perioden end i de tidligere år.

Figur 4.14

Forskelle i personlig erhvervsindkomst, 1997-2016



Anm.: Fremskrivningen fra 1997 til 2016 tager udgangspunkt i den observerede demografiske udvikling mv.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det skal bemærkes, at fremskrivningen af erhvervsindkomsterne fra 1997 til 2016 blandt andet tager udgangspunkt i den faktiske observerede demografiske udvikling i perioden, herunder som følge af indvandring. Det kan bidrage til at undervurdere usikkerheden ved fremskrivningen frem mod 2040, der er baseret på den forventede demografiske udvikling, som i sig selv er forbundet med usikkerhed.

Bilag 4.1 Metode til fremskrivning af indkomstfordelingen

Udviklingen i fremtidens indkomstfordeling afhænger blandt andet af udviklingen i en række strukturelle faktorer, herunder den demografiske sammensætning af befolkningen, uddannelsesniveau, levetid, tilbagetrækningsmønstret og ind- og udvandring.

Fremskrivinger af de nævnte faktorer på individniveau sikrer, at fremskrivningen af befolkningens indkomster afspejler udviklingen heri. Fremskrivningen på individniveau tager udgangspunkt i registerdata for befolkningen i 2016. Fremskrivningen foregår ved dannelse af såkaldte syntetiske (rest-) livsforløb for populationen. Disse fremskrivninger er selvsagt baseret på en række beregningstekniske antagelser og derfor behæftet med en vis usikkerhed. Fremskrivningen forsøger alene at tage højde for strukturelle ændringer og er ikke en ”prognose” for, hvordan indkomstfordelingen eksakt vil udvikle sig fra det ene år til det andet.

Grundprincippet til dannelse af disse (rest-) livsforløb er, at hver person i 2016 succesivt fremskrives et år af gangen med udgangspunkt i registeroplysninger fra 2015 og 2016 ved at videreføre livsforløbet med registeroplysninger fra en ”sammenlignelig” person. For eksempel videreføres livsforløbet for en 40-årig i 2016 ved at finde en ”sammenlignelig” 40-årig i 2015 med tilsvarende karakteristika (fx køn, uddannelse, arbejdsmarkedstilknøytning og indkomstniveau mv.) og ”forlænge” den 40-årige i 2016 med denne person. Derved vil der være information om den 40-årige i 2016 frem til ”2017”, hvor vedkommende vil være 41 år. Tilsvarende forlænges den 41-årige i ”2017” med en 41-årig i 2015 med samme karakteristika. Videreførelsen af et liv ophører, når personen dør eller udvandrer.

Den benyttede metode til sammensætning af livsforløb indebærer som udgangspunkt en risiko for, at personer med (forholdsvis) høj/lav permanent indkomst kan blive matchet med personer med midlertidig høj/lav indkomst. Det kan lede til, at spredningen i de individuelle livsindkomster undervurderes, såkaldt ”mean-reversion”.

Metodens indbyggede tendens til ”mean-reversion” søges begrænset ved at videreføre de individuelle livsforløb med sammenlignelige personer, der så vidt muligt kun indgår én gang (dvs. fortrinsvis uden tilbagelægning i matchet). Der matches konkret på køn, alder, herkomst (indvandrere og danskfødte), uddannelse (6 hoveduddannelsesgrupper), arbejdsmarkedstilknøytning (beskæftiget, ledig, studerende, førtidspensionist, efterløn og øvrige udenfor arbejdsstyrken) og om der foretages pensionsopsparring. Indenfor hver af disse grupper matches desuden på den relative erhvervsindkomst, således at beskæftigede med høj indkomst ”videreføres” med en beskæftiget, der også har høj indkomst.

Når de konstruerede livsforløb dannes med udgangspunkt i registeroplysninger fra 2015 og 2016 vil livsforløbene i hele fremskrivningsperioden som udgangspunkt afspejle konjunktursituation, lovgivning, dødelighed, uddannelsesadfærd mv. for disse år. For at tage højde for den strukturelle udvikling i fremskrivningen, er der derfor udviklet en metode, der sikrer at:

- Befolkningsudviklingen i den individbaserede fremskrivning svarer til den anvendte befolkningsprognose fra Danmarks Statistik (opdelt på køn, alder og herkomst).
- Udviklingen i befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet (opdelt på køn, alder og herkomst) svarer til antagelserne i Finansministeriets makroøkonomiske fremskrivning fra 2025-planen i 2016 (grundforløbet).
- Udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau svarer til forudsætningerne i de makroøkonomiske fremskrivinger (baseret på uddannelsesfremskrivning fra DREAM).
- Bruttoind- og udvandringen (opdelt på køn, alder og herkomst) svarer som udgangspunkt til forudsætningerne i den anvendte befolkningsfremskrivning fra Danmarks Statistik.

Der er anvendt en såkaldt RAS-algoritme til at sikre, at de konstruerede livsforløb i hele fremskrivningsperioden fra 2016 til 2040 afspejler disse forhold. RAS-algoritmen sikrer, at fremskrivningen så vidt muligt afspejler dynamikken fra 2015 til 2016, men tilpasset/skaleret så fremskrivningen (også) "rammer" den ønskede udvikling i uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og befolkningsfremskrivningen. De konstruerede (rest-) livsforløb er sammensat af oplysninger fra 2016.

I fremskrivningen er desuden indregnet et skøn for den forventede velstandsudvikling frem mod 2040. Velstandsudviklingen er beregningsteknisk indregnet ved, at alle indkomstelementer er fremskrevet med den forventede udvikling i timelønnen og herefter deflateret med den forventede udvikling i forbrugerpriserne. Pensionsopsparingerne er beregningsteknisk forrentet med den forventede effektive obligationsrente. Skøn for løn-, pris- og renteutviklingen stammer fra KP18.

Den generelt stigende pensionsalder frem mod 2040 medfører, at der for personer omkring folkepensionsalderen er behov for at korrigere matchet. Således matches en 70-årig person i 2040, der netop er blevet pensioneret, med en 65-årig fra 2016. Ligeledes matches en 69-årig i 2040 med en 64-årig i 2016. Det sikrer, at adfærden i årene omkring folkepensionsalderen forskydes med udviklingen i folkepensionsalderen. Alderskorrektionen for personer omkring folkepensionsalderen er konsistent med en antagelse om "sund aldring".

Det bemærkes, at alle tal i fremskrivningen er modelberegnete, herunder også tal for 2016. Det indebærer, at der kan være forskel på de beregnede tal for 2016 og de faktiske tal for 2016. Ved udelukkende at vise modelberegnete opgørelser i fremskrivningen bliver det nemmere at belyse de isolerede virkninger af den strukturelle udvikling i fremskrivningen, som højere folkepensionsalder og stigende uddannelsesniveau.

Med henblik på at kunne opgøre indkomster for familierne er modellen videreudviklet i forhold til *Fordeling og incitamenter 2017*. Videreudviklingen omfatter:

- Sammensætning af personerne i familier
- Tildeling af boliger til de dannede familier

Sammensætningen af familier og tildeling af boliger er baseret på den observerede adfærd fra 2015 til 2016. Fremskrivningen tager således alene højde for tendenser i familiesammensætning og boligforhold, som kan observeres i 2015 og 2016. Det er ikke muligt at tage højde for ændret adfærd, der måtte opstå efter 2016.

Alle voksne personer i fremskrivningen har mulighed for at indgå i par, at gå fra hinanden og at skifte partner fra det ene år til det næste. Sandsynligheden for at indgå i et parforhold samt valget af partner afhænger af uddannelsesniveau, alder og køn.

18-25 årige bliver enten betragtet som hjemmeboende børn eller udeboende voksne. Sandsynligheden for at være hjemmeboende barn afhænger af alder, køn og beskæftigelsesstatus. Et skifte i beskæftigelsesstatus, fx fra studerende til beskæftiget medfører således en ændret sandsynlighed for at flytte hjemmefra.

0-17-årige personer betragtes som børn og kan dermed ikke danne par med andre personer og har ikke mulighed for selv at have børn. Alle børn i fremskrivningen tildeles en mor. Sandsynligheden for at være mor til et barn afhænger af uddannelsesniveau, parstatus, alder og antal børn, som kvinden har i forvejen. Der tages ikke højde for aldersforskellen imellem barnet og moderen.

Familierne i fremskrivningen antages at have boligforhold som en tilsvarende familie i 2016, herunder også med hensyn til eventuelt imputeret lejeværdi af egen bolig og boligbeskatning for boligejere. Hver familie har mulighed for at skifte bolig hvert år. Det er beregningsteknisk lagt til grund, at skift i parstatus medfører valg af ny bolig.

De dannede familier i fremskrivningen 'matches' med en lignende familie i 2016 på baggrund af familiestørrelse (antal voksne og antal børn), alderssammensætning blandt de voksne i familien og samlet indkomst for de voksne personer i familien.

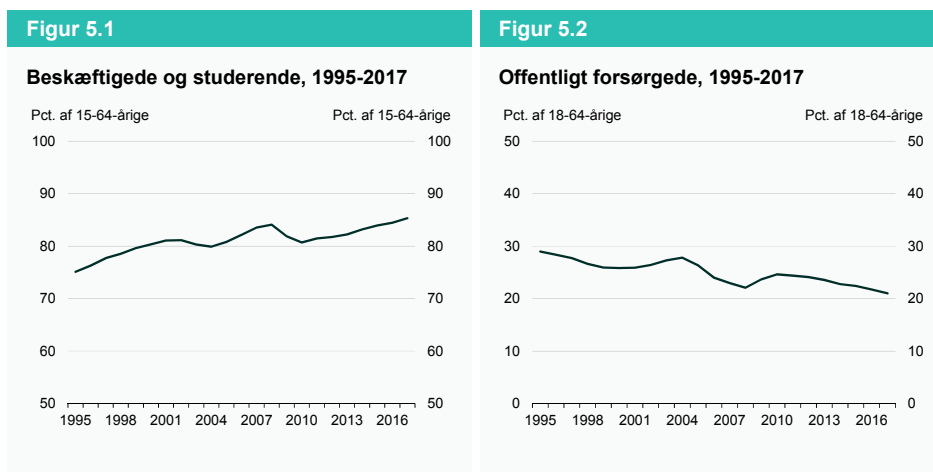
Kapitel 5

Samfundsudvikling og reformer

Det danske samfund er konstant under forandring. Ny teknologi, globalisering og international konkurrence giver nye muligheder, men stiller også krav, hvis vi skal være i stand til at få fuld gavn af de fordele, som forandringerne skaber. Det stiller krav til befolkningens omstillingsparathed og kompetencer.

Samtidig ændrer befolkningssammensætningen sig. Der bliver flere ældre, som lever længere, blandt andet fordi vi bliver dygtigere til at behandle flere sygdomme. På den ene side skaber det et pres på velfærds- og sundhedsydelser til ældre. På den anden side giver det mulighed for flere år på arbejdsmarkedet og flere raske leveår.

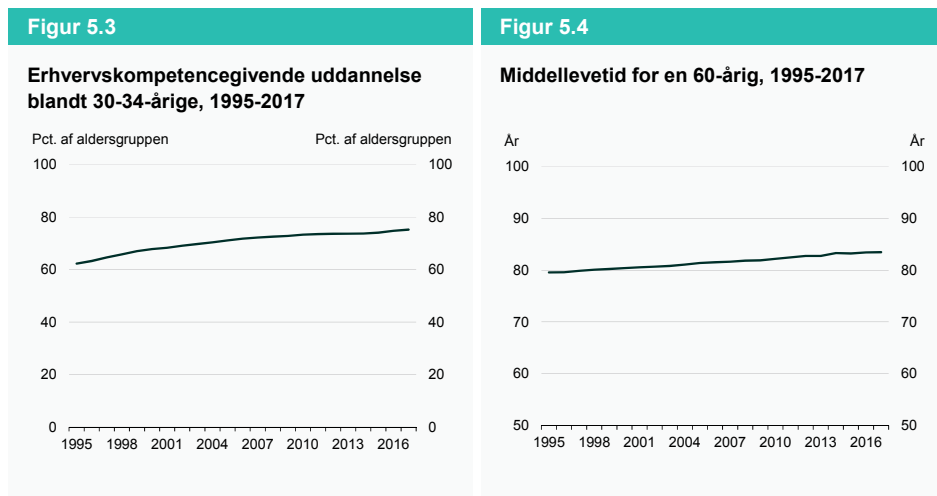
Forandringerne er tydelige. I dag er der historisk mange i den erhvervsaktive alder, som er i beskæftigelse eller under uddannelse. Samtidig er markant færre i den erhvervsaktive alder forsørget af det offentlige sammenlignet med 1995, jf. figur 5.1 og 5.2.



Anm.: Beskæftigede og studerende og offentligt forsørgede er opgjort på baggrund af arbejdsmarkedstilknævning ifølge ADAM's databank. Offentligt forsørgede er defineret i figur 5.5.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Flere og flere får en uddannelse. I dag har 75 pct. i 30-34-årsalderen en erhvervskompetencegivende uddannelse, mens det i 1995 kun gjorde det sig gældende for 60 pct., jf. figur 5.3. Samtidig kan danskerne se frem til at leve 4 år længere end for 20 år siden, jf. figur 5.4.



Anm.: Erhvervskompetencegivende uddannelse er erhvervsfaglige uddannelser og videregående uddannelser. Middellevetiden er baseret på de historiske 2-årige dødeligheder og er et uvægtet gennemsnit for mænd og kvinder.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De politiske svar på de forandringer, som følger med samfundsudviklingen, er ofte reformer. I Danmark er der løbende lavet en lang række reformer og politiske tiltag, som har haft til hensigt at løse aktuelle problemer, imødekomme fremadrettede udfordringer og udnytte nye muligheder.

Den gunstige samfundsudvikling de seneste godt 25 år kan naturligvis ikke alene tilskrives reformer. På en række områder har reformer og øvrige tiltag understøttet en underliggende udvikling, som både kan være drevet af påvirkninger fra omverdenen og ændringer i holdninger og adfærd i befolkningen. Det gælder fx udviklingen i levetiden og uddannelsesniveaulet.

Dette kapitel belyser betydningen af udvalgte reformer de seneste godt 20 år. Formålet er at vise, hvordan reformerne har været med til at underbygge, at Danmark har kunnet fastholde en plads blandt de mest velstående lande i verden. Det drejer sig om reformer og politiske tiltag vedrørende indkomstoverførsler, skattesystemet, uddannelses- og sundhedsområdet.

Kapitlet viser, hvordan mange af de anvendte værktøjer i reformskuffen kan påvirke samfundsudviklingen. Det gælder fx ændringer af økonomiske incitamenter, målretning af ydelser og andre styringsinstrumenter.

Gennemgangen peger på, at reformerne i hovedreglen påvirker samfundsudviklingen i den ønskede retning.

Hovedbudskaberne i kapitlet er:

- Reformen af efterlønsordningen har bidraget til, at beskæftigelsen for 60-64-årige er steget betydeligt. Det har medvirket til, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet de seneste ti år er øget fra 63 til 65 år.
- Reformen af dagpenge og kontanthjælp har bidraget til, at ledigheden er faldet, og at den strukturelle beskæftigelse er øget. Dagpengeperioden er afkortet fra 7 til 2 år, og der stilles større krav til de ledige. Dagpengeledigheden har samtidig vist en faldende tendens fra knap 9 pct. i 1995 til under 3 pct. i 2017.
- Unge under 30 år uden en uddannelse modtager i dag uddannelseshjælp på niveau med SU-ydelsen i stedet for kontanthjælp. De mødes desuden med krav om at tage en uddannelse, hvis de har forudsætningerne. Det har været medvirkende til, at 70 pct. af 25-29-årige er i beskæftigelse eller under uddannelse ½ år efter, at de ikke længere modtager uddannelseshjælp. Før indførelsen af uddannelseshjælp mv. gjaldt det omkring 50 pct. af aldersgruppen.
- I hele perioden 1995-2017 er det mellem 8 og 9 pct. af de 18-64-årige, som enten modtager førtidspension, er i fleksjob, på ledighedsydelse eller i ressourceforløb. Men sammensætningen har ændret sig over perioden. I dag er færre førtidspensionister, mens flere bruger den arbejdsevne, de har, i et fleksjob.
- Skatten på arbejdsindkomst er sat ned. Topskattegrænsen er øget med 100.000 kr. i faste priser siden 1995, og antallet af topskatteydere er reduceret fra 1 mio. personer i 2007 til ½ mio. personer i 2015. Det har reduceret marginalsatten for ½ mio. personer, og sammen med afskaffelsen af mellemskatten er tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats på arbejdsmarkedet styrket markant.
- Samtidig er gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst blevet lavere, så det er blevet mere attraktivt at deltage aktivt på arbejdsmarkedet frem for at være of-fentligt forsørget.
- Uddannelsesniveaet stiger, og flere får en videregående uddannelse. De unge begynder tidligere på en videregående uddannelse og færdiggør studierne hurtigere. Dimittendalderen er i løbet af de seneste fire år faldet med 6 måneder. En række reformer har bidraget til denne udvikling.
- Søgningen til erhvervsuddannelserne har været faldende, men en større del af de optagne har de basale faglige forudsætninger for at gennemføre en erhvervsuddannelse og opfylder karakterkravet på mindst 02 i dansk og matematik. Det er også lykkedes at øge andelen, som fuldfører et grundforløb.
- Levetiden stiger. En 60-årig mand kan forvente at leve yderligere 22 år, og en 60-årig kvinde kan forvente at leve yderligere 25 år. Det er henholdsvis 4 og 3 år mere end i 1995. En lang række faktorer påvirker levetiden, og udviklingen i sundhedsvæsenet spiller også en rolle.

- Eksempelvis er der indført standardiserede pakkeforløb på kræftområdet for at sikre mere ensartet, hurtig og effektiv kræftbehandling. Ventetiden på kræftoperationer er faldet for de hyppigste kræftformer, og overlevelsesmulighederne er blevet bedre. Det medvirker til, at levetiden stiger, så vi lever længere.

For at imødegå forandringerne som følge af den demografiske udvikling, sikre tilstrækkelig med arbejdskraft og nedbringe antallet af offentligt forsørgede har mange reformer haft fokus på at øge arbejdsudbuddet. Reformerne har leveret et betydeligt bidrag til at fremtidssikre det danske velfærdssamfund. Inden for de områder, som dette kapitel har fokus på, er der de sidste godt tyve år gennemført en række reformer, som har øget arbejdsudbuddet og BNP væsentligt, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1

Skøn for udvalgte reformers betydningen for arbejdsudbud og BNP, 1993-2018

	Arbejdsudbud	BNP
	Fuldtidspersoner, 2025	Mia. kr. (2025, 2018-niveau)
Ny kurs mod bedre tider, 1993	-	-
Pinsepakken, 1998	-	-
Forårspakken, 2003 ^{1) + 2)}	9.700	9
Velfærdsaftalen, 2006	105.000	77
Lavere skat på arbejde, 2007 ^{1) + 3)}	7.600	7
Forårspakke 2.0, 2009	19.300	29
Genopretningsaftale, 2009 ⁴⁾	12.300	11
Aftale om senere tilbagetrækning, 2011	60.000	43
Aftale om skattereform, 2012	15.800	16
Aftaler om Vækstplan DK, 2013 ⁵⁾	13.300	9
Reform af førtidspension og fleksjob, 2013	7.000	5
Jobreform fase I, 2015	700	0
Flere år på arbejdsmarkedet, 2017	700	0
Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger, 2018	1.350	1

Note.: 1) Skønnet for arbejdsudbudsvirkningerne for 2003- og 2007-reformen er baseret på en beregningsteknisk gennemgang i forbindelse med Reformpakke 2020, dvs. efter aftalerne er indgået. Beregninger afspejler således ikke de på aftaletidspunktet gældende beregningsforudsætninger.

2) Inkl. fremrykningen af lempelserne i forårspakken besluttet i 2004.

3) Beregningsteknisk opgjort ekskl. finansiering i form af fastholdelse af arbejdsmarkedsbidraget, der har karakter af råderumsfinansiering.

4) Inklusiv dagpengereform.

5) Inklusiv kontanthjælpsreform.

Anm.: ¹⁾ angiver, at der ikke er regnet arbejdsudbudsvirkning af reformerne. Effekten på BNP af reformer er opgjort med Finansministeriets sædvanlige metoder og omregnet til virkning i 2025 på baggrund af skøn for BNP-niveauet i 2025.

Kilde: Finansministeriet, Skatteministeriet, svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 11 af 9. oktober 2012, spørgsmål nr. 124 af 1. december 2014 og spørgsmål nr. 365 af 29. juni 2017 og egne beregninger.

5.1 Færre offentligt forsørgede og flere i arbejde

Godt 700.000 personer i den erhvervsaktive alder er offentligt forsørgede (eksklusive studerende) i 2017. Gruppen er bredt sammensat, og mange i gruppen står til rådighed for arbejdsmarkedet eller modtager indsatser, som sigter mod at gøre dem i stand til at komme i beskæftigelse eller uddannelse.

Det gør sig fx gældende for dagpengemodtagere – som har mistet deres job og søger et nyt – eller jobparate kontanthjælpsmodtagere. Andre offentligt forsørgede er længere fra arbejdsmarkedet, fx personer som modtager sygedagpenge eller ressourceforløbsydelse.

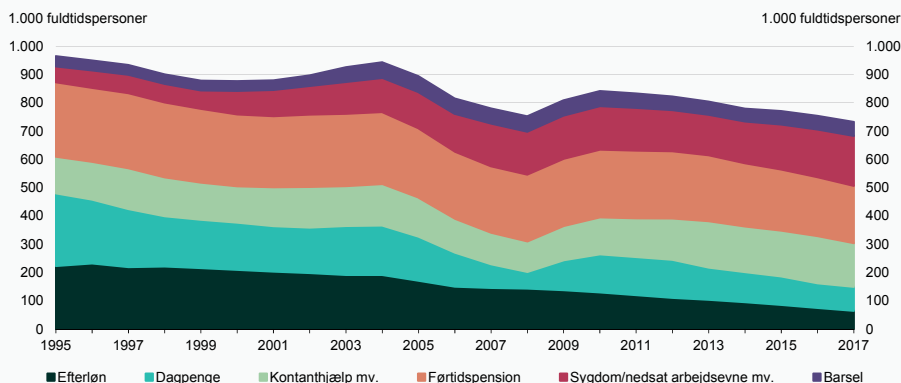
Der er også personer på offentlig forsørgelse, som har trukket sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet. Det gør sig fx gældende for personer, som har valgt at gøre brug af efterlønsordningen og personer med varigt nedsat arbejdsevne, som har fået tilkendt førtidspension. Førtidspension kan tilkendes til personer med en så væsentligt og varigt nedsat arbejdsevne, at de hverken nu eller i fremtiden kan forsørge sig selv ved indtægtsgivende arbejde. Men der er også personer med nedsat arbejdsevne, som deltager på arbejdsmarkedet i et fleksjob, hvor de modtager løn fra deres arbejdsgiver og et supplerende fleksløntilskud fra deres kommune.

Siden midten af 1990'erne er der gennemført adskillige reformer og tiltag, som sigter på, at flere skal i arbejde, og færre skal være offentligt forsørgede. Undervejs er gruppen af offentligt forsørgede blevet mindre. Først og fremmest er der i dag færre dagpenge- og efterlønsmodtagere. Antallet af dagpenge- og efterlønsmodtagere er faldet med 330.000 fuldtidspersoner fra 1995 til 2017.

Samlet set er antallet af offentligt forsørgede fuldtidspersoner faldet fra godt 970.000 i 1995 til 730.000 i 2017, jf. figur 5.5.

Figur 5.5

Offentligt forsørgede, 1995-2017



Anm.: Alle offentligt forsørgede eksklusive SU-modtagere og folkepensionister. *Dagpenge* inkluderer modtagere af feriedagpenge samt løntilskud til personer på dagpenge. *Kontanthjælp mv.* er inkl. integrationsydelse, start-hjælp, uddannelseshjælp, voksenlærlinge samt løntilskud til kontanthjælpsmodtagere. *Efterløn* omfatter også overgangsydelse, arbejdsmarkedsorlov og fleksydelse. *Sygdom/nedsat arbejdsevne mv.* omfatter sygedagpenge (inkl. orlovs-personer), ressourceforløb, revalideringsydelse, ledighedsydelse, skånejob samt fleksjob.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere har derimod ikke ændret sig væsentligt i løbet af de sidste 20 år, mens antallet af førtidspensionister er faldet med mere end 60.000 fuldtidspersoner. På begge områder er der gennemført flere større reformer, som blandt andet har resulteret i væsentligt mere differentierede ydelser tilpasset bestemte målgrupper og nye aktive indsatser.

I kontanthjælpssystemet drejer det sig fx om introduktionen af uddannelseshjælp til personer under 30 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse og integrationsydelse for personer, som kommer til Danmark uden at have et arbejde. Der er indført fleksjob og ressourceforløb for at sikre bedre muligheder for, at personer med nedsat arbejdsevne kan få afprøvet, udviklet og brugt deres arbejdsevne. Forskellige grupper oplever forskellige incitamenter, og overordnet har den øgede målretning af ydelser ført til en bredere vifte af redskaber.

Der har dog samtidig været andre samfundsforandringer, som har trukket i retning af flere offentligt forsørgede. Det gælder blandt andet et stigende antal indvandrere med ikke-vestlig herkomst, som set under ét har en relativ lav arbejdsmarkedstilknytning.

5.1.1 Efterløn

Efterlønsordningen blev indført i 1979. Formålet var at give ældre og nedslidte mulighed for at trække sig tilbage som 60-årige og dermed give plads til andre på arbejdsmarkedet for at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden, som var høj på daværende tidspunkt. Efterlønsordningen giver mulighed for den tidligste aldersbegrundede, offentligt finansierede tilbagetrækning fra det danske arbejdsmarked. I 1995 var der flere end 220.000 fuld-

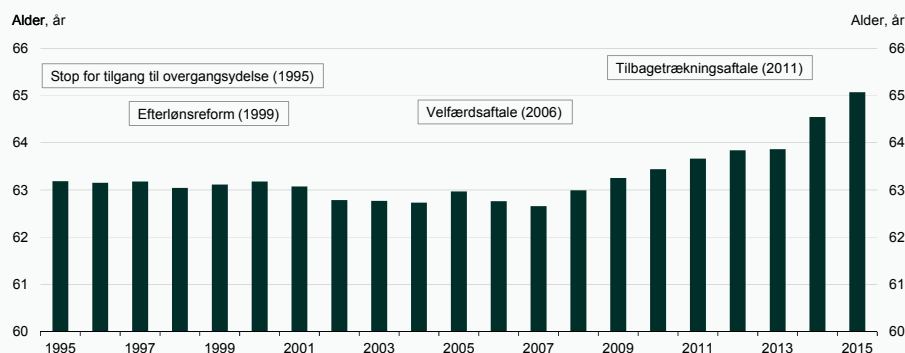
tidspersoner, som gjorde brug af muligheden for efterløn. Samtidig var der var ikke tegn på, at ordningen i overvejende grad blev brugt af nedslidte. Der var heller ikke tegn på, at efterlønsordningen bidrog til at reducere ungdomsledigheden.¹

Der er gennemført en række reformer af efterlønsordningen med henblik på at få ældre til at blive længere tid på arbejdsmarkedet. Den første reform i 1999 indeholdt en række initiativer, som især skulle tilskynde personer først i 60'erne til at blive på arbejdsmarkedet. *Velfærdsaftalen 2006* og *Tilbagetrækningsaftalen 2011* forhøjede direkte efterløns- og folkepensionsalderen og afkortede efterlønsperioden.

Sammen med bedre helbred og generelt stigende levetid i befolkningen har reformerne af efterlønsordningen gradvist bidraget til at øge tilbagetrækningsalderen. I løbet af de sidste 10 år er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet steget med 2 år fra 63 år i 2005 til 65 år i 2015, jf. figur 5.6.

Figur 5.6

Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, 1995-2015



Anm.: Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder for personer over 59 år, som er en del af arbejdsstyrken i perioden op til første ydelsesudbetaling, og som har lav erhvervsindkomst (mindre end 115.000 kr. i 2016-priser) i det efterfølgende kalenderår efter tilbagetrækning. Udvalgte reformer er vist.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De beregnede tilbagetrækningsaldrer vedrører kun personer, som er over 59 år og en del af arbejdsstyrken på tilbagetrækningstidspunktet. Dette har særligt betydning for beregningen af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for perioden fra 1995 til 2006,

¹ Velfærdskommissionen (2006).

hvor overgangsydelsen gjorde det muligt for først 55-59-årige og senere 50-59-årige at trække sig tilbage før den formelle efterlønsalder.² Personer på overgangsydelse indgår således ikke i beregningen af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet for personer over 59 år.

Efterlønsreformen i 1999

Den første større reform af efterlønsordningen blev vedtaget i 1998 og trådte i kraft året efter. Et flertal i Folketinget strammede kravene til a-kassemedlemskab, ændrede efterlønsatserne og reglerne for modregning af arbejdsmarkedspensioner. Folkepensionsalderen blev sat ned fra 67 til 65 år, og der indførtes en skattefri præmie for udskydelse af efterlønnen til efter det 62. år, jf. boks 5.1.

² Overgangsydelsen blev indført i 1992 og gav – under visse betingelser – forsikrede ledige i alderen 55-59 år ret til overgangsydelse frem til efterlønsalderen. Med *Arbejdsmarkedsreform I* i 1993 blev ordningen udvidet til også at omfatte 50-54-årige ledige, mens ydelsen blev forøget fra 80 til 82 pct. af den maksimale dagpengesats. Tilgangen til overgangsydelsen blev afskaffet med finanslovsaftalen for 1996, og ordningen blev udfaset frem til 2006.

Boks 5.1**Reformer af efterlønsordningen og folkepensionsalderen**

Som en del af finanslovsaftalen for 1999 blev det i efteråret 1998 besluttet at ændre tilbagetrækningsreglerne. De nye regler trådte i kraft året efter. Målet var at skabe en fleksibel efterlønsordning med en øget tilskyndelse til at blive på arbejdsmarkedet efter efterlønsalderen, som var 60 år både før og efter reformen i 1999.

Før 1999 udgjorde efterlønsatsen 100 pct. af den maksimale dagpengesats i de første 2½ år og derefter 82 pct. frem til pensionsalderen, som på det tidspunkt var 67 år. Man havde dog incitament til at udskyde overgangen til efterløn indtil 63 år, fordi man i givet fald var berettiget til 100 pct. af dagpengesatsen i hele efterlønsperioden. Efter 1999 var efterlønsatsen 91 pct. af dagpengesatsen i hele perioden, hvis man forlod arbejdsmarkedet inden 62 år, men hvis man ventede, opnåede man ret til fuld dagpengesats i hele efterlønsperioden herefter. Ved at udskyde overgangen til efterløn indtil 62-årsalderen undgik man desuden en stramning af modregningen i efterlønnen af *ikke-udbetalte* arbejdsmarkedspensioner. I forvejen blev ca. 60 pct. af løbende udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner modregnet i efterlønnen både før og efter reformen i 1999, jf. Finansministeriet (1998).

Endelig introducerede 1999-reformen en skattefri præmie, som kunne opnås ved fortsat beskæftigelse efter det 62. år. Den skattefri præmie vokser med antallet af timer, som den efterlønsberettigede har arbejdet efter sin 62 års fødselsdag. Samtidig nedsatte man folkepensionsalderen fra 67 til 65 år.

Næste større reform af tilbagetrækningssystemet kom med *Velfærdsaftalen 2006*, hvor senere tilbagetrækning var et helt centralt omdrejningspunkt. Baggrunden var den demografiske ændring, som dels skyldtes stigende levetid, og dels at de store efterkrigsårgange på daværende tidspunkt snart ville trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Velfærdsaftalens ændringer af tilbagetrækningssystemet får virkning fra 2019.

Velfærdsaftalens hovedelementer i forhold til ambitionen om at sikre senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet var dels et løft af efterlønsalderen fra 60 til 62 år fra 2019 og frem mod 2022 samt et løft af folkepensionsalderen til 67 år fra 2024 til 2027. Derudover introducerede man levetidsindeksering af aldersgrænserne i tilbagetrækningssystemet, således at man styrede mod en 5-årig periode med efterløn og 14½ år på folkepension på langt sigt.

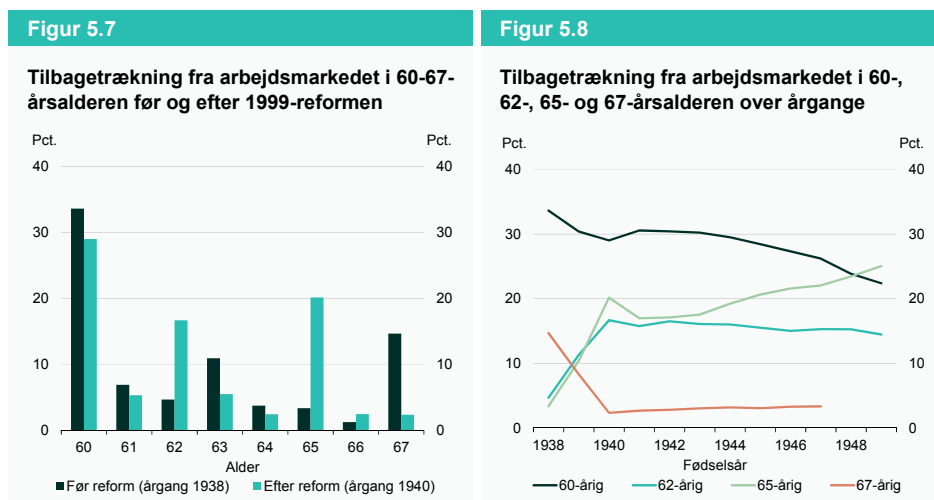
Med *Tilbagetrækningsaftalen 2011* blev forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen fremrykket, og som et nyt tiltag forkortes efterlønsperioden gradvist fra 5 til 3 år.

Se i øvrigt De Økonomiske Råd (2013) og Finansministeriet (2014).

Overordnet set valgte gruppen af 60-67-årige både før og efter reformen i 1999 at trække sig tilbage ved de ældre, hvor reglerne for efterløn og folkepension tilskynder til tilbagetrækning. Det indikerer, at økonomiske incitamentet påvirker beslutningen om tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Yderligere kan fastsættelsen af mere og mindre oplagte tilbagetrækningstidspunkter være normsættende i forhold til befolkningens tilbagetrækningsbeslutning.

Både før og efter reformen var der mange som trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet ved 60-årsalderen. Aftalen indebar dog en ændring af tilbagetrækningsmønstret på de senere alderstrin.

Personer født i 1938, som ikke er påvirket af 1999-reformen, gik typisk på efterløn som 60- eller 63-årige eller på folkepension som 67-årige. Men blandt personer født i 1940, som fyldte 60 år efter reformen, gik de fleste på efterløn som 60- eller 62-årige eller på folkepension som 65-årige, jf. figur 5.7.



Anm.: I figuren til venstre vises andelen, som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, for årgang 1938, som fyldte 60 år før reformen, og årgang 1940, som fyldte 60 år efter reformen. For hvert alderstrin er andelen beregnet som antal tilbagetrukne i forhold til antallet af personer fra årgangen, der var en del af arbejdsstyrken som 59-årige. Figuren til højre viser andelen, som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet i 60-, 62-, 65- og 67-årsalderen, for årgang 1938 til 1949.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det generelle indtryk er, at ændringerne i tilbøjeligheden til at trække sig tilbage ved de enkelte alderstrin i høj grad udligner hinanden, således at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er omtrent uændret efter 1999-reformen.

Initiativerne i 1999-reformen fik dog senere hen større betydning. For årgangene 1940-1949, som fyldte 60 år fra 2000 til 2009, betød modningen af arbejdsmarkedspensionerne over perioden, at de skærpede regler for modregning i efterlønnen gradvist blev mere væsentlige for tilbagetrækningsbeslutningen. Desuden blev skærpselserne i modregningen indfaset gradvist frem til 2005.³ Stigende uddannelsesnivea, bedre helbred og generelt stigende levetid gjorde det samtidig nemmere for yngre årgange at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet.

³ Reformen indebærer, at al pensionsopsparing lægges til grund for modregning i efterlønnen, hvis man trækker sig tilbage inden 62-årsalderen. Dog indførtes et bundfradrag på 30.000 kr. i pensionsmodregningen i 1999-2004, så de fleste personer, som var tæt på efterlønsalderen i 1999, undgik en skærpselse af modregningen. Bundfradraget blev reduceret med 5.000 kr. om året, så det var helt afskaffet i 2006.

Begge tendenser er formentlig medvirkende til, at andelen, som trak sig tilbage til efterløn i 60-årsalderen, faldt fra 29 pct. for årgang 1940 til 22 pct. for årgang 1949. Tilsvarende blev andelen, som trak sig tilbage til folkepension i 65-årsalderen, forøget fra 20 pct. for årgang 1940 til 25 pct. af årgang 1949, jf. figur 5.8.

Velfærdsaftalen 2006 og Tilbagetrækningsaftalen 2011

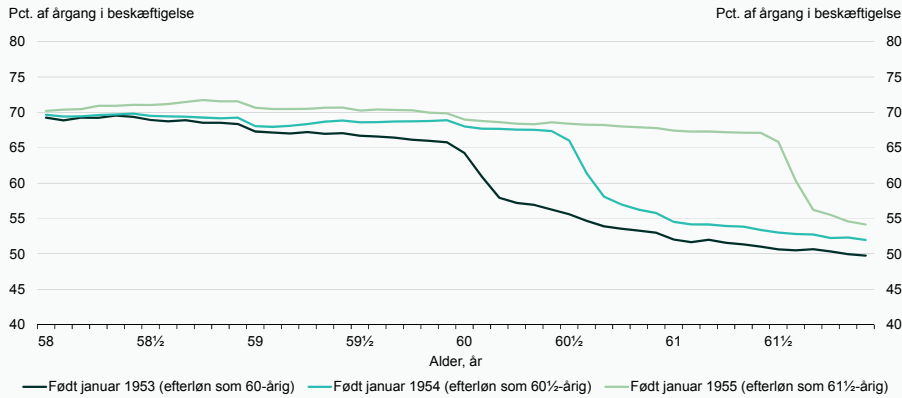
Den næste større justering af tilbagetrækningssystemet blev besluttet i forbindelse med Velfærdsaftalen 2006. Ambitionen var at skabe et tilbagetrækningssystem, som er robust overfor, at levetiden stiger. I fravær af reformer ville den stigende levetid betyde, at danskerne ville bruge en stadig større del af livet på efterløn og folkepension.

Et af hovedelementerne i aftalen var et gradvist løft af efterlønsalderen fra 60 til 62 år samt en forøgelse af folkepensionsalderen fra 65 til 67 år. Samtidigt blev det aftalt, at aldersgrænserne fremadrettet skal indekseres med udviklingen i levetiden. Ændringerne blev fremskyndet med *Aftale om senere tilbagetrækning* i 2011, som også bød på en forkortelse af efterlønperioden til 3 år. Efterlønsalderen hæves gradvist fra 60 til 64 år fra 2014 til 2023, mens folkepensionsalderen hæves tilsvarende med ½ år om året fra 65 år i 2019 til 67 år i 2022.

Den gradvise indfasning af tilbagetrækningsaftalens initiativer gør det muligt at illustrere, hvordan den højere efterlønsalder giver anledning til en markant stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet for personer født efter 1953. Personer født i 1953 eller før påvirkes ikke af ændringerne i *Aftale om senere tilbagetrækning*.

Efterlønsalderens indtræden er tydeligt sammenfaldende med et markant fald i lønmodtagerbeskæftigelsen. Både for årgang 1953, 1954 og 1955 er andelen af beskæftigede lønmodtagere i de respektive årgange knap 70 pct. frem til det tidspunkt, hvor de – på forskellige alderstrin – når efterlønsalderen. Herefter falder beskæftigelsen for de berørte årgange med henholdsvis 8, 9 og 11 pct.-point i løbet af fire måneder, jf. figur 5.9.

Figur 5.9

Lønmodtagerbeskæftigelse for tre årgange af personer født i januar med forskellig efterlønsalder

Anm.: Lønmodtagerandelen angiver beskæftigede lønmodtagere som andel af alle i den pågældende aldersgruppe. Efterlønsalderen for personer født i januar måned i hhv. 1953, 1954 og 1955 var hhv. 60 år, 60½ år og 61½ år. Alle tre årgange har ret til 5 år på efterløn.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den højere efterlønsalder for personer født efter 1953 har således betydet, at disse grupper i vid udstrækning fortsætter på arbejdsmarkedet i stort set samme omfang frem til den nye efterlønsalder, som gælder for de respektive årgange.

Udviklingen i lønmodtagerbeskæftigelsen som følge af reformerne af efterlønsordningen og folkepensionsalderen viser, at økonomiske incitamer påvirker tilbagetrækningsbeslutningen. Reformen fra 1999 er et eksempel på, at tilbagetræknings tidspunktet i høj grad afhænger af indretningen af efterlønsordningen med dens indbyggede økonomiske incitamer. Samtidig viser udviklingen på baggrund af tilbagetrækningsaftalen fra 2011, at den lovbestemte forhøjelse af efterlønsalderen udskyder tilbagetrækningen. Reformerne understøttes også af, at flere har mulighed at udskyde tilbagetrækningen som følge af forbedret helbred og stigende levetid.

5.1.2 Dagpenge

Dagpengemodtagere udgjorde ¼ af gruppen af offentligt forsørgede i midten af 1990'erne, svarende til flere end 230.000 fuldtidspersoner.

Dagpengeområdet er reformeret flere gange med henblik på at reducere ledigheden strukturelt og få flere i beskæftigelse. Reformerne har blandt andet gradvist afkortet dagpengeperioden fra 7 år til 2 år. Tidspunktet for ret og pligt til aktivering er fremrykket, ligesom vilkårene for genoptjening af retten til dagpenge er strammet og i højere grad tilskynder til at opnå beskæftigelse, også tidligt i et ledighedsforløb, jf. boks 5.2.

Boks 5.2**Reformer af dagpengereglerne**

I 1995 kunne man modtage dagpenge i op til 7 år. Med *Arbejdsmarkedsreform II*, som var en del af finanslovsaftalen for 1996, vedtog et flertal i Folketinget at reducere den maksimale dagpengeperiode til 5 år. Samtidig blev det såkaldte genoptjeningskrav forøget fra 26 til 52 uger.

Hvor der tidligere havde været ret og pligt til aktivering i ét ud af de sidste tre år på dagpenge, blev der indført ret og pligt til aktivering på fuldtid efter 2 års ledighed. Endelig indførte man ungeindsatsen med ret og pligt til uddannelse efter 6 måneder og lavere ydelse.

Med finanslovsaftalen for 1999 indførte man *Arbejdsmarkedsreform III*. Dagpengeperioden blev afkortet til 4 år med indfasning over to år, og man indførte ret og pligt til aktivering efter 1 år (og for unge under 25 år allerede efter 6 måneder).

I 2002 kom *Aftale om flere i arbejde*. Her tog man tilløb til den enstrengede arbejdsmarkedsindsats, hvor kontanthjælps- og dagpengemodtagere vurderes og visiteres efter de samme principper. Aftalen indeholdt også strammere rådighedsregler.

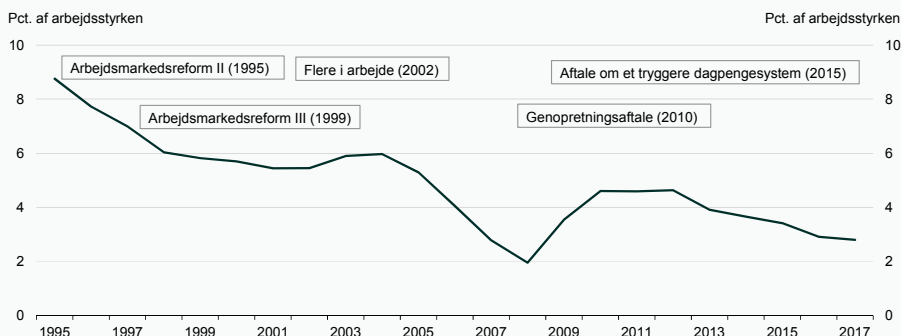
Med *Genopretningspakken 2010* aftaltes det at nedsætte dagpengeperioden til de nuværende 2 år. Indfasningen af den kortere dagpengeperiode blev efterfølgende ledsaget af flere midlertidige forlængelser, som gav personer, der stod til at miste dagpengereetten, ret til enten forlængelse af dagpengeperioden (Finansloven for 2012) eller nye midlertidige ydelser som fx særlig uddannelsesydelse (Finansloven for 2012 og 2013), arbejdsmarkedsydelse og senere kontantydelsen (Finansloven for 2015). De midlertidige ydelser er gradvist blevet aftrappet og er fuldt udfaset for personer, som påbegyndte deres ledighedsforløb fra og med 2. halvår 2015, jf. Dagpengekommissionen (2015).

Med *Aftale om et tryggere dagpengesystem* fra 2015 blev Venstre, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti enige om at gennemføre en række justeringer af dagpengesystemet med afsæt i Dagpengekommissionens anbefalinger. Aftalepartierne blev blandt andet enige om at styrke incitamentet til at arbejde i løbet af dagpengeperioden ved at indføre fleksibel genoptjening af op til et års ekstra dagpenget.

Se i øvrigt Finansministeriet (1999) og De Økonomiske Råd (2002).

Dagpengeledigheden svinger som følge af konjunkturerne, men det til trods ses der et tydeligt fald i niveauet over de seneste to årtier. Således er dagpengeledigheden samlet set nedbragt fra knap 9 pct. af arbejdsstyrken i 1995 til under 3 pct. i 2017, jf. figur 5.10.

Figur 5.10

Dagpengeledighed, 1995-2016

Anm.: Andelen er opgjort på baggrund af fuldtidspersoner inkl. modtagere af feriedagpenge og dagpengemodtagere i løntilskud. Udvalgte reformer er vist.

Kilde: Danmarks Statistik.

Dagpengeledigheden nåede et lavpunkt i 2008, hvor kun 2 pct. af arbejdsstyrken modtog dagpenge. Samme år indtraf den globale finanskrisen, som fik dagpengeledigheden til at vokse til omkring 4,6 pct. frem mod 2010, hvilket dog stadig er forholdsvis lavt i et historisk perspektiv.

Når dagpengeledigheden i Danmark ikke steg yderligere efter 2008 og siden er nedbragt igen, skyldes det blandt andet, at reformerne af dagpengesystemet har medvirket til at nedbringe den strukturelle ledighed. Alene afkortningen af dagpengeperioden i 2010 vurderes at øge beskæftigelsen med 11.000 personer i 2020.⁴

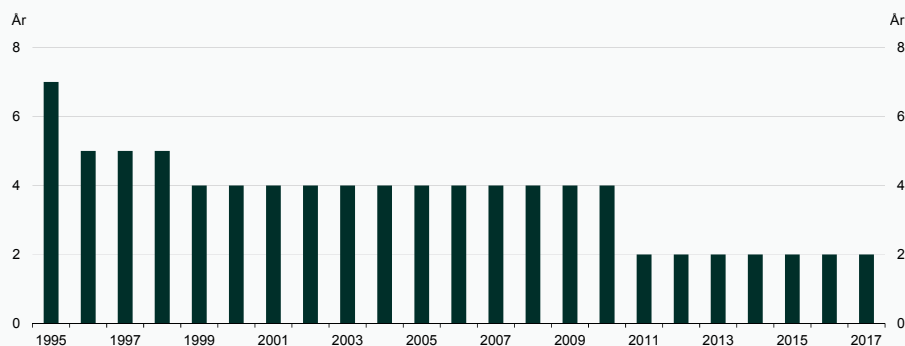
Forkortelser af dagpengeperioden

Afkortninger af den maksimale dagpengeperiode har været et hovedelement i de seneste to årtiers dagpengereformer. Fra midten af 1990'erne og frem til i dag er dagpengeperioden blevet forkortet fra 7 år til 2 år, jf. figur 5.11.

⁴ Dagpengekommissionen (2015)

Figur 5.11

Maksimal dagpengeperiode, 1995-2017



Anm.: Maksimal dagpengeperiode for nye ledige. For ledighedsforløb, som blev påbegyndt mellem 2. halvår 2008 og 2. halvår 2010 blev dagpengeperioden i forbindelse med Finansloven for 2012 forlænget med 6 måneder, idet dagpengeperioden dog ikke kunne overstige i alt fire år. Denne forlængelse er ikke indtegnet ovenfor. De efterfølgende midlertidige forlængelsesmuligheder rettet mod personer, som stod til at falde ud af dagpenge-systemet, er heller ikke indtegnet.

Kilde: Finansministeriet (1999), Arbejdsmarkedskommissionen (2009) samt Dagpengekommissionen (2015).

Den seneste afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, har ændret afgangsmønsteret, så de ledige hurtigere afgår til beskæftigelse.

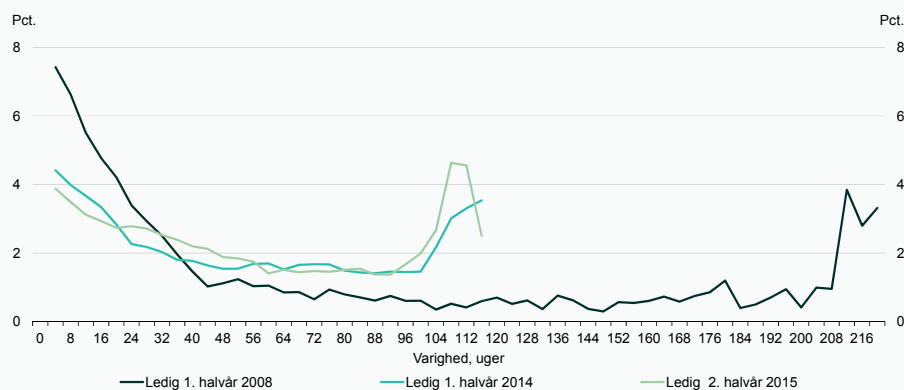
Når afgangen til beskæftigelse stiger tæt på dagpengenes udløb, skyldes det, at ledige på dette tidspunkt har et stærkere økonomisk incitament til at søge et nyt job. Udviklingen viser, at afkortningen af dagpengeperioden fremrykker det tidspunkt, hvor ledige i højere grad begynder at finde beskæftigelse. Reformen bidrager således til at nedbringe langtidsledigheden.

Effekten af den kortere dagpengeperiode kan illustreres ved at sammenligne den såkaldte afgangsrate for personer, som blev ledige i 1. halvår 2008 og havde ret til fire års dagpenge med personer, som blev ledige i 2. halvår 2015 og derfor havde ret til to års dagpenge. Nye ledige fra 2. halvår 2015 er den første gruppe af ledige, hvor den 2-årige dagpengeperiode har været fuldt indfaset uden mulighed for midlertidig forlængelse.

Afgangsraten beskriver, hvor mange ledige, som på et givent tidspunkt afgår fra ledighed til beskæftigelse. Sammenligningen af de to grupper af dagpengeledige viser, at afgangsraten fra dagpengeledighed til beskæftigelse for begge grupper er høj i løbet af det første halve års ledighed. Efter ca. 40 ugers ledighed ligger afgangsraten for begge grupper på et relativt lavt niveau på mindre end 2 pct. indtil kort før dagpengeperiodens udløb ved 4 år (208 uger) henholdsvis 2 år (104 uger), hvor afgangsraten igen øges, jf. figur 5.12.

Figur 5.12

Afgang fra ledighed til beskæftigelse for personer i dagpengesystemet



Anm.: Afgangsrater fra ledighed til lønmodtagerbeskæftigelse for ledighedsforløb påbegyndt i 1. halvår 2008 (ret til fire års dagpenge), 1. halvår 2014 (ret til to års dagpenge) og 2. halvår 2015 (ret til to års dagpenge). Afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse angiver den andel, som i en given uge finder beskæftigelse i forhold til det tilbageværende antal ledige. Præsenteret som 4-ugers glidende gennemsnit. Afgang forudsætter mindst fire ugers sammenhængende beskæftigelse. Midlertidige afgang fra dagpenge tillades, således at ledighedsforløb med op til tre ugers afbrydelse betragtes som uafbrudt. Beregningen vedrører kun personer, som har ret til en fuld dagpengeperiode i løbet af det pågældende halvår, hvor ledighedsforløbet begynder.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

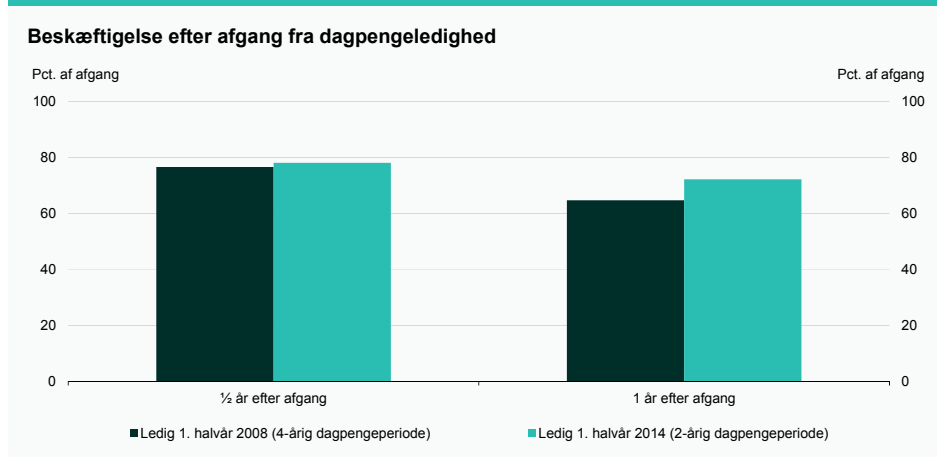
Afgangsmønstret for gruppen af ledige fra 2. halvår 2015 ligner ganske meget det, som ses blandt ledige fra 1. halvår 2014, selvom sidstnævnte gruppe havde ret til andre midlertidige ydelser efter dagpengeudløb og dermed reelt blev sikret forsørgelse i op til $2\frac{3}{4}$ år, jf. boks 5.2.

I de første ca. 32 uger af ledighedsforløbet er afgangsraten for gruppen, som blev ledige i 1. halvår 2008, højere end for gruppen af ledige fra 1. halvår 2014 og 2. halvår 2015. Det kan skyldes overophedningen af arbejdsmarkedet, som prægede dansk økonomi gennem det meste af 2008. På samme måde kan det voldsomme konjunkturtilbageslag i slutningen af 2008 og begyndelsen af 2009 have været medvirkende til, at afgangsraten i perioden fra uge 40 til uge 96 konstant er højere for de to grupper, der blev ledige i 1. halvår 2014 og 2. halvår 2015, sammenlignet med gruppen af ledige fra 1. halvår 2008.

Blandt de, som afgår til beskæftigelse, er hovedparten fortsat i beskæftigelse både et halvt og et helt år efter afgangstidspunktet. Det gælder eksempelvis for begge de grupper, som blev ledige i 1. halvår 2008 henholdsvis 1. halvår 2014, og som dermed umiddelbart stod over for to forskellige maksimale dagpengeperioder.

Således var næsten 8 ud af 10 fra begge grupperne fortsat i beskæftigelse et halvt år efter afgangstidspunktet. Et år efter dagpengeophør er andelen 65 pct. for ledige fra 1. halvår 2008 og 73 pct. for ledige fra 1. halvår 2014⁵, jf. figur 5.13.

Figur 5.13



Anm.: Andel beskæftigede ½ hhv. 1 år efter afgang fra dagpengeperioden til lønmodtagerbeskæftigelse. Nye ledige havde i 1. halvår 2008 ret til fire års dagpenge, mens nye ledige i 1. halvår 2014 havde ret til to års dagpenge. Nye ledige i 2. halvår 2015 indgår ikke, fordi de endnu ikke kan følges ½ og 1 år efter dagpengeudløb i 2. halvår 2017.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De fleste ledige, som kommer i beskæftigelse, fastholder beskæftigelse i mindst 1 år. Der er således ikke umiddelbart tegn på, at indførelsen af den 2-årige dagpengeperiode har haft en negativ effekt som følge af dårligere match mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Det er positivt såvel for samfundsøkonomien som for den enkelte.

Da 2008 konjunkturmæssigt var et særligt år, sammenlignes afgang fra ledighed for forløb påbegyndt under den toårige dagpengeperiode også med forløb påbegyndt i 1. halvår 2005, jf. boks 5.3.

⁵ Grundet store konjunkturforskelle og sammensætningseffekter i årene efter 2008 hhv. 2014 kan man dog ikke fortolke forskellene mellem de to grupper som en kausal effekt af at have forkortet dagpengeperioden.

Boks 5.3

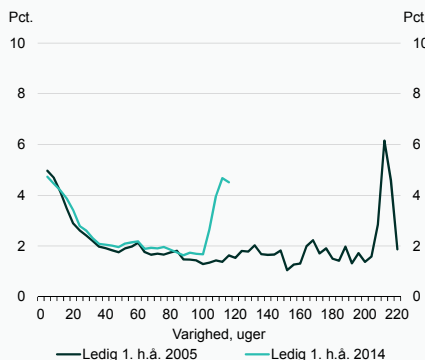
Afgang fra dagpengeledighed over de seneste ti år

De, som blev ledige i begyndelsen af 2008, skulle i begyndelsen lede efter et nyt job på et tidspunkt med lav ledighed og generelt gode jobmuligheder. Det gjaldt ikke i samme grad for dem, som blev ledige i begyndelsen af 2014.

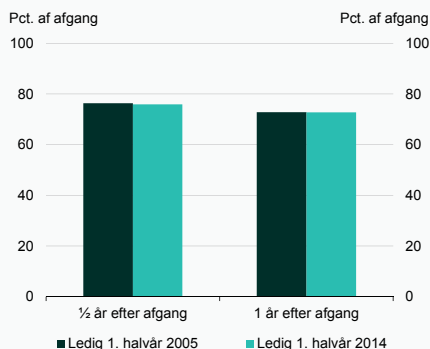
Optimalt set bør dagpengesystemet sammenlignes for grupper, som mister deres job på tidspunkter, der konjunkturmæssigt er nogenlunde sammenlignelige. Konjunktursituationen i 2014 minder mere om 2005. Før 2008 kan man dog ikke beregne afgangsraten fra dagpengeledighed til lønmodtagerbeskæftigelse, men alene til selvforsørgelse, som er en bredere betegnelse. Selvforsørgende omfatter alle, som ikke modtager offentlige overførsler i DREAM (inkl. beskæftigede).

Der er en klar tendens til, at de, som blev ledige i 1. halvår 2014 (med ret til to års dagpenge), i væsentligt større omfang end de, som blev ledige i 1. halvår 2005 (med ret til fire års dagpenge), afgår fra dagpenge til selvforsørgelse efter 2 år (104 uger), jf. figur a.

Figur a
Afgangsrate fra ledighed til selvforsørgelse for personer i dagpengesystemet



Figur b
Selvforsørgede efter afgang fra dagpengeledighed til selvforsørgelse



Anm.: Afgangsrate fra ledighed til selvforsørgelse for ledighedsforløb påbegyndt i 1. halvår 2005 (ret til fire års dagpenge) og 1. halvår 2014 (ret til to års dagpenge). Afgangsrate fra ledighed til selvforsørgelse angiver den andel af de ledige i en given uge, som afgår til selvforsørgelse. Præsenteret som 4-ugers glidende gennemsnit. Afgang forudsætter mindst fire ugers sammenhængende selvforsørgelse forstået som uger uden offentlig forsørgelse. Midlertidige afgang fra dagpenge tillades, således at ledighedsforløb med op til tre ugers afbrydelse betragtes som uafbrudt. Beregningen vedrører kun personer, som har ret til en fuld dagpengeperiode i løbet af det pågældende halvår, hvor ledighedsforløbet begynder.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Afgangsrate for 2005-gruppen er omtrent sammenfaldende med afgangsraten for 2014-gruppen i de første ca. 100 uger.

Efter afgang til selvforsørgelse er mere end 7 ud af 10 stadig selvforsørgende både 6 og 12 måneder efter afgang til trods for forskelle i den maksimale dagpengeperiode, jf. figur b. Det kan indikere, at personer med ret til to års dagpenge i lige så høj grad som personer med ret til fire års dagpenge fortsat er i beskæftigelse op til et år efter afgang fra ledighed.

Ret og pligt til aktivering

Den aktive arbejdsmarkedspolitik omfatter, at ledige har ret og pligt til aktivering. Det vil sige ret til at modtage aktivering fx med henblik på opkvalificering og pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet blandt andet ved at deltage i indsatser som privat jobtræning eller uddannelse. Aktivering har til formål at styrke lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme i beskæftigelse.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har gennem en årrække været en central del af indsatsen for at bringe ledige tilbage i ordinær beskæftigelse, jf. boks 5.4.

Boks 5.4

Ret og pligt til aktivering

Med vedtagelsen af *Arbejdsmarkedsreform I*, som trådte i kraft i 1994, blev dagpengeydelsesperioden delt i en understøttelses- og en aktiveringsperiode, som udgjorde i alt 7 år. De centrale elementer var blandt andet en decentralisering af aktiveringsindsatsen, indførelse af individuelle handlingsplaner og en tidligere aktiveringsindsats for udsatte grupper.

Senere fulgte *Arbejdsmarkedsreform II* og *Arbejdsmarkedsreform III*. Det var et gennemgående princip at fremrykke tidspunktet for ret og pligt til aktivering for ledige. Med *Aftale om flere i arbejde* fra 2002 afskaffedes sondringen mellem en understøttelses- og en aktiveringsperiode, ligesom arbejdsmarkedsindsatsen for ledige i dagpenge- og kontanthjælpsystemet i vid udstrækning blev ensrettet.

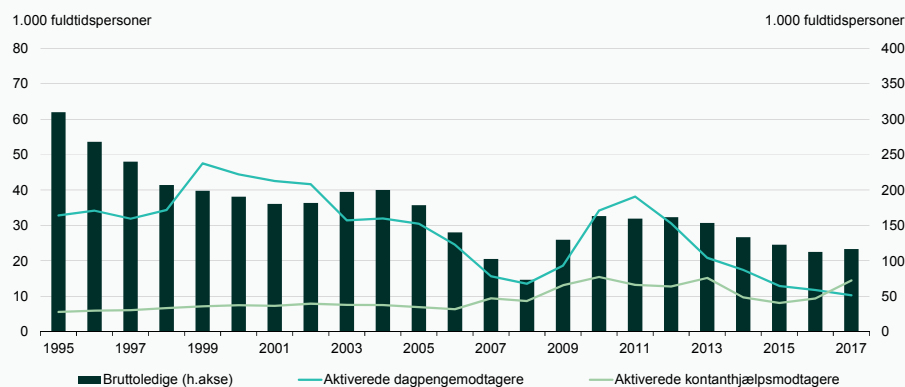
Rådighedsreglerne blev også strammet op igennem 00'erne. For eksempel indeholdt *Aftale om flere i arbejde* fra 2002 et krav om, at den ledige skulle tage imod "rimeligt" arbejde allerede fra første dag som ledig. Aftalepartierne var også enige om at stille større krav til den lediges geografiske mobilitet. Både stramningerne og fremrykningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik har været begrundet med, at deltagelse i aktivering samlet set vurderes at få ledige hurtigere i beskæftigelse og således medvirker til at afkorte det gennemsnitlige ledighedsforløb.

Arbejdsmarkedskommissionen (2009) undersøgte danske studier af aktivering og fandt en række generelle resultater. En tidlig og intensiv indsats bidrager til at bringe ledige hurtigere i beskæftigelse, udsigten til at skulle aktiveres får ledige hurtigere i arbejde (motivationseffekten) og aktivering, herunder særligt uddannelsesforløb, fastholder deltagerne i aktivering (fastholdelseeffekten). Privat løntilskud vurderes endvidere at være den eneste indsats, som i gennemsnit forbedrer lediges chance for at komme i arbejde, efter aktiveringen er afsluttet (opkvalificeringseffekten).

Ret og pligt til aktivering er en integreret del af arbejdsmarkedspolitikken. Historisk set har de fleste aktiverede været dagpengemodtagere, og særligt i slutningen af 1990'erne voksede antallet til et historisk højt niveau på ca. 47.000 fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere. Det står i skarp kontrast til situationen i dag, hvor der er flere aktiverede kontanthjælpsmodtagere end aktiverede dagpengemodtagere. I 2017 var der knap 15.000 aktiverede kontanthjælpsmodtagere, og 10.000 aktiverede dagpengemodtagere, jf. figur 5.14.

Figur 5.14

Aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere samt bruttoledige, 1995-2017



Anm.: Bruttoledige er summen af ledige og aktiverede dagpengemodtagere samt ledige og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Danmarks Statistik.

Udover fremrykningen af aktiveringsindsatsen skal 1990'ernes mange aktiverede dagpengemodtagere ses i sammenhæng med datidens lange dagpengeperiode og den højere bruttoledighed (summen af ledige og aktiverede dagpengemodtagere samt arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere).

Udviklingen i de seneste år skyldes blandt andet den forbedrede konjunktursituation, som reducerer gruppen af dagpengemodtagere mere end gruppen af kontanthjælpsmodtagere.

5.1.3 Kontanthjælp

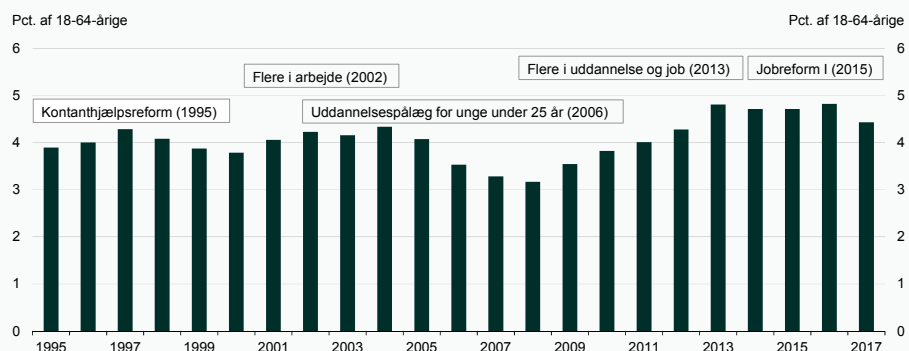
Kontanthjælpssystemet er det sociale sikkerhedsnet for personer, som ikke har andre forsørgelsesmuligheder. Det nuværende system blev grundlagt med kontanthjælpsreformen i 1994, hvor kontanthjælpsydelse blev gjort skattepligtige. Siden da er kontanthjælpssystemet blevet justeret og reformeret ad flere omgange.

De mange reformer af kontanthjælpssystemet har blandt andet ført til, at ydelserne i dag er væsentlig mere differentierede og tilpasset bestemte målgrupper. Særlige indsats og satser for gruppen af unge er løbende blevet udvidet til at omfatte en større aldersgruppe. Samtidig er kravene til aktivering – ligesom på dagpengeområdet – blevet skærpet.

Det til trods er der i dag flere kontanthjælpsmodtagere end for 20 år siden, og stigningen har især fundet sted siden finanskrisens begyndelse i 2008. Det skal blandt andet ses i lyset af stramningerne på andre områder, herunder i forhold til dagpengereglerne. Således udgjorde kontanthjælpsmodtagere 3,7 pct. af de 18-64-årige i 1995 og 4,3 pct. i 2017, jf. figur 5.15.

Figur 5.15

Personer i kontanthjælpssystemet, 1995-2017



Anm.: Andelen er opgjort på baggrund af fuldtidspersoner. Kontanthjælp er inkl. integrationsydelse, starthjælp, uddannelseshjælp, voksenlærlinge samt løntilskud til kontanthjælpsmodtagere. Udvalgte reformer er vist.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

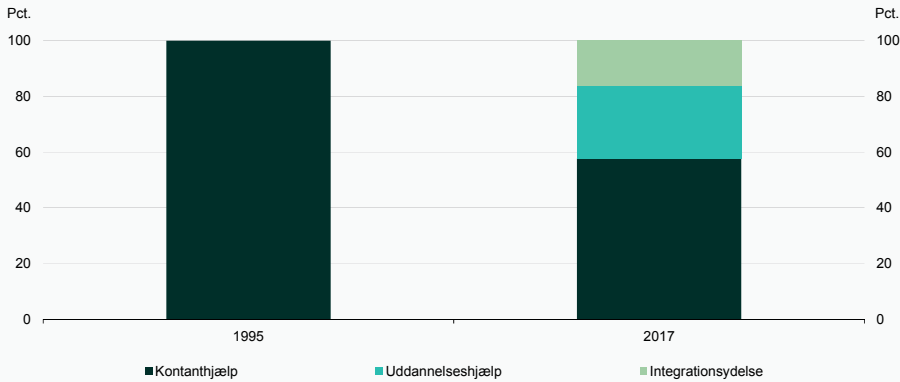
I 1995 bestod kontanthjælpssystemet grundlæggende af en voksenydelse og en lavere ungedydelse, som afhang af den unges status som hjemmeboende eller udeboende. Frem til april 1995 vedrørte ungedydelsen 18-22-årige, og herefter blev aldersgrænsen hævet til 25 år.

I dag omfatter kontanthjælpssystemet også uddannelseshjælp og integrationsydelse. Uddannelseshjælp er målrettet unge under 30 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Personer, der har opholdt sig her i riget i mindre end 7 ud af de seneste 8 år, modtager integrationsydelse i stedet for kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* fra februar 2018 strammes optjeningskravet til 9 ud af de seneste 10 år pr. 1. januar 2019.

I 2017 var 58 pct. af modtagerne i kontanthjælpssystemet på kontanthjælp, mens 26 pct. modtog uddannelseshjælp og 16 pct. integrationsydelse, jf. figur 5.16.

Figur 5.16

Personer i kontanthjælpsystemet opdelt på ydelsestype, 1995 og 2017



Anm.: Satserne i kontanthjælpsystemet er desuden differentierede med lavere satser til hhv. hjemmeboende og udeboende unge og tillæg til forsørgere. Unge aktivitetsparate modtager desuden aktivitetsstillæg.

Kilde: Hansen og Schultz-Nielsen (2015) samt Jobindsats.dk.

Indførelse af uddannelseshjælp og uddannelsespålæg for 25-29-årige

Kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft i 2014, medførte både en ny opdeling af kontanthjælpsmodtagere i specifikke grupper og en højere grad af individuelt fokuserede forløb. Formålet var at få flere unge i uddannelse og sidenhen i beskæftigelse frem for at være på kontanthjælp.

Med introduktionen af uddannelseshjælp i 2014 blev kontanthjælp afskaffet for unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Gruppen kan i stedet få uddannelseshjælp, hvor satsen generelt er på niveau med SU. Satsændringen for 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere og forsørgere under 25 år afhang dog i høj grad af, om vedkommende blev erklæret for enten uddannelsesparat – det vil sige vurderes at være klar til at tage en uddannelse – eller aktivitetsparat, jf. boks 5.5.

Boks 5.5**Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job (2013)**

Formålet med reformen var at skabe et system, som tager hånd om den enkelte og ikke skærer alle over én kam. Unge skal mødes med forventningen om at tage en uddannelse, og voksne med forventningen om at komme i arbejde. Ændringerne trådte i kraft 1. januar 2014.

Reformens hovedelement var indførslen af en særlig uddannelsesrettet indsats for unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Uddannelseshjælp, som er på niveau med SU, tildeles som udgangspunkt alle unge under 30 år uden uddannelse. Aktivitetsparate, som ikke umiddelbart vurderes at kunne begynde på en uddannelse, får ret til et aktivitetsstillæg. Aktivitetsstillægget fastsættes, så den samlede ydelse svarer til den kontanthjælpsydelse, som vedkommende ville have modtaget i det gamle system. Særligt for de 25-29-årige uden uddannelse er uddannelseshjælpen væsentligt lavere end den kontanthjælp, som de var berettigede til før 2014.

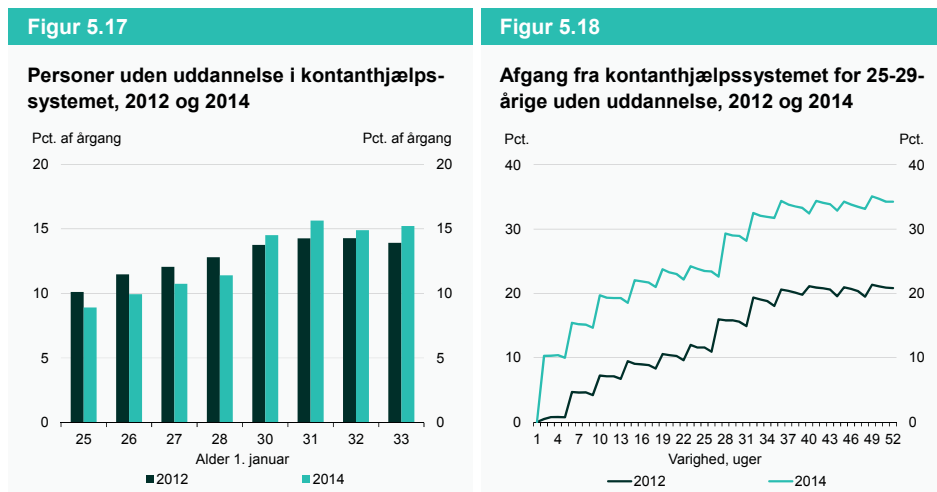
Et andet hovedelement var indførslen af et uddannelsespålæg for alle unge under 30 år. I forvejen var det siden 2006 muligt at pålægge unge under 25 år uden forsørgerpligt at tage en uddannelse. Med reformen i 2013 udvides målgruppen, så alle unge under 30 år – både uddannelsesparate og aktivitetsparate – skal have en uddannelsesplan. De uddannelsesparate skal i gang med en ordinær uddannelse, og frem til uddannelsens start skal de arbejde for den modtagne støtte i en kommunal nytteindsats. De aktivitetsparate skal gøres uddannelsesparate fx ved hjælp af læse- og regnekurser.

Se i øvrigt Hansen og Schultz-Nielsen (2015).

Særligt 25-29-årige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse oplevede i 2014 ændrede vilkår. Personer over 30 år fik ikke i samme grad ændret vilkårene i kontanthjælpssystemet.

Sammenfaldende med introduktionen af uddannelseshjælp faldt andelen af 25-29-årige uden uddannelse i kontanthjælpssystemet (inklusive personer på uddannelseshjælp). Det indikerer, at reformen har bidraget til at få den pågældende aldersgruppe i uddannelse og job.

Fra 2012 til 2014 faldt andelen af 25-29-årige i kontanthjælpssystemet uden uddannelse med mellem 1,2 og 1,6 pct.point på de respektive alderstrin. Til sammenligning voksede andelen af 30-34-årige kontanthjælpsmodtagere uden uddannelse, som ikke omfattes af uddannelseshjælpen, med mellem 0,6 og 1,3 pct.point, jf. figur 5.17.



Anm.: Kontanthjælpsydelse er inkl. uddannelseshjælp mv. Kontanthjælpsreformen trådte i kraft 1. januar 2014. Alene 25-28-årige pr. 1. januar i året uden erhvervskompetencegivende uddannelse i oktober måned i året før. Der er set bort fra 29-årige pr. 1. januar, fordi de fylder 30 år i løbet af året og derfor ikke entydigt berøres af reformen. Afgangsrate er inkl. tilbagelægning, og der tages udgangspunkt i personer, som modtog kontanthjælp/uddannelseshjælp i uge 1 i året.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

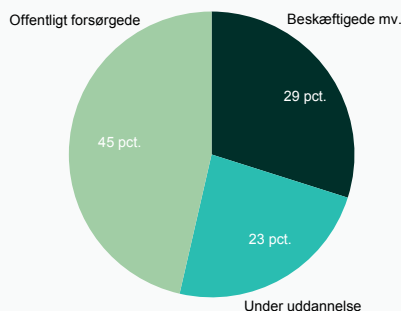
Samlet set er der godt 10 pct. færre 25-29-årige i kontanthjælpsystemet efter reformen. Faldet skal blandt andet ses i lyset af, at 25-29-årige uden uddannelse afgår væsentlig hurtigere fra kontanthjælpsystemet, efter reformen trådte i kraft, jf. figur 5.18.⁶

Efter kontanthjælpsreformen var der desuden en tydelig tendens til, at flere 25-29-årige uden uddannelse fastholdt uddannelse eller beskæftigelse, efter de havde afsluttet et forløb i kontanthjælpsystemet. I 2012 – før reformen – var 29 pct. af 25-29-årige uden uddannelse i beskæftigelse eller selvforsørgelse 1/2 år efter et afsluttet kontanthjælpsforløb, og kun 23 pct. var under uddannelse, jf. figur 5.19. I 2014 var det til sammenligning 34 pct., som var i beskæftigelse eller selvforsørgelse, mens 36 pct. var under uddannelse, jf. figur 5.20.

⁶ Den samme forskel mellem 2012 og 2014 findes ikke for gruppen af 30-34-årige kontanthjælpsmodtagere.

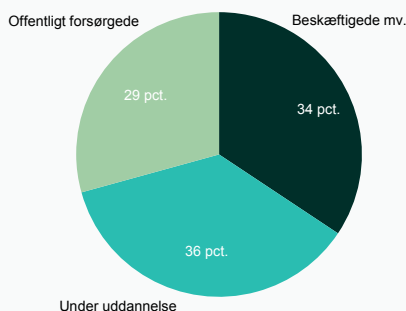
Figur 5.19

Arbejdsmarkedsstatus for 25-29-årige ½ år efter kontanthjælpsforløb afsluttet i 2012



Figur 5.20

Arbejdsmarkedsstatus for 25-29-årige ½ år efter kontanthjælpsforløb afsluttet i 2014



Anm.: Alene 25-28-årige personer pr. 1. januar uden erhvervskompetencegivende uddannelse i oktober måned i året før. *Beskæftigede mv.* omfatter alle selvforsørgede.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

5.1.4 Førtidspension og fleksjob

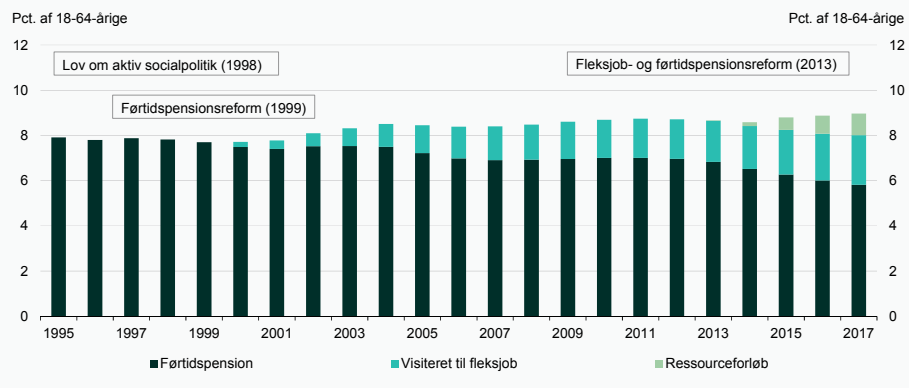
Førtidspension og fleksjob er to ordninger, som er målrettet personer med en væsentlig og varig nedsat arbejdsevne. Det kan være personer, som har været udsat for en ulykke eller er ramt af alvorlig sygdom, som påvirker deres arbejdsevne. Det kan også være personer med medfødte psykiske eller fysiske handicap, som ikke kan bestride et job på almindelige vilkår.

Førtidspension skal sikre forsørgelsesgrundlaget for personer under folkepensionsalderen, som hverken helt eller delvist kan forsørge sig selv på anden vis. Fleksjobordningen blev indført i 1998 som et alternativ til førtidspension for personer med varigt nedsat arbejdsevne, som kun kan arbejde i et begrænset omfang. Personer i fleksjob efter reformen fra 2013 arbejder i begrænset omfang og får suppleret deres lønindkomst med et fleksjobløntilskud fra kommunen.

Der er gennemført flere reformer af førtidspension og fleksjob for at fastholde flest mulige personer på arbejdsmarkedet, herunder personer med varigt nedsat arbejdsevne. Arbejdsmarkedet skal også rumme mennesker, som ikke kan arbejde på almindelige vilkår, og give dem mulighed for at være en del af et arbejdsfællesskab.

Reformerne har betydet, at der er sket forskydninger mellem ydelsesgrupperne. Flere bidrager i dag i et fleksjob eller er i ressourceforløb, mens færre er på førtidspension. Men overordnet udgør den samlede gruppe på henholdsvis fleksjob, ressourceforløb og førtidspension omkring 9 pct. af de 18-64-årige i 2017 mod knap 8 pct. i 1995, jf. figur 5.21.

Figur 5.21

Førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse og ressourceforløb, 1995-2017

Anm.: Andelen er opgjort på baggrund af fuldtidspersoner. Personer, som er visiteret til fleksjob, er inkl. personer, som modtager ledighedsydelse. Udvalgte reformer er vist.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

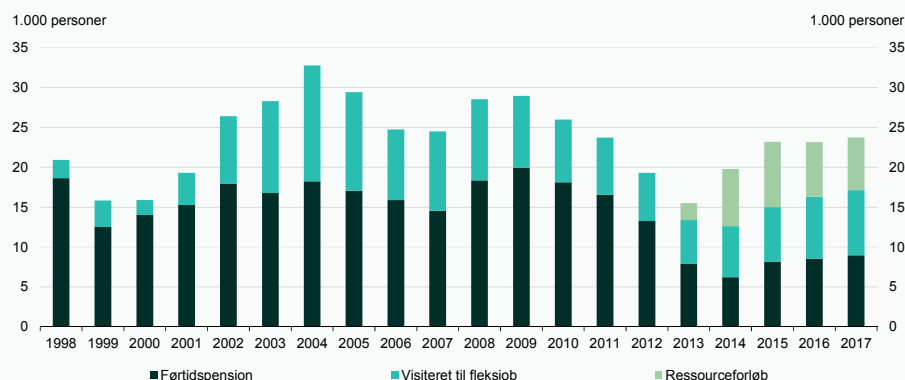
Lov om aktiv socialpolitik – indførelse af fleksjob

For at imødegå et stigende antal førtidspensionister blev fleksjobordningen etableret i 1998. Målgruppen for fleksjob består af personer med en væsentligt og varigt nedsat arbejdsevne, som i et fleksjob sikres adgang til arbejdsmarkedet og dermed mulighed for stadig at kunne bidrage med den arbejdsevne, de har i behold.

Tilgangen til førtidspension ændrede sig imidlertid ikke væsentligt i årene efter indførelsen af fleksjob. I hele perioden 1998 til 2007 var tilgangen til førtidspension i gennemsnit omkring 16.000 nye førtidspensionister årligt. Samtidig steg antallet af visitationer til fleksjob fra 2.300 i 1998 til omkring 10.000 personer årligt i 2007, jf. figur 5.22.

Figur 5.22

Tilgang til ydelser for personer med nedsat arbejdsevne, 1998-2017



Anm.: Tilgang til en ydelse er bestemt som første gang en person har fire sammenhængende uger på en af ydelserne. En person kan over perioden indgå både med førtidspension, fleksjob eller ressourceforløb. Personer, som er visiteret til fleksjob, er inkl. personer, som modtager ledighedsydelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Med *Aftale om Finansloven for 2000* indgik regeringen en aftale med virkning fra 2003, som skulle begrænse antallet af nye tilkendelser af førtidspension ved at stramme kravene for at få førtidspension, så det alene omfattede personer med varig nedsat arbejdsevne. Forventningerne til aftalen blev imidlertid ikke indfriet, idet tilgangen til førtidspension lå relativt stabilt på mellem 15.000 og 20.000 personer hvert år fra 2003 til 2012.

I 2010 var der samlet set knap 55.000 flere fuldtidspersoner på førtidspension, ledighedsydelse eller fleksjob end skønnet i finansloven for 2000, jf. *Aftale om reform af førtidspension og fleksjob (2012)*.

Reform af førtidspension og fleksjob

Reformen af førtidspension og fleksjob, som trådte i kraft 1. januar 2013, ændrede særligt på tre forhold, der skulle bidrage til at bremse tilgangen til førtidspension.

For det første begrænsede reformen adgangen til førtidspension for personer under 40 år. I udgangspunkt skal personer under 40 år kun have førtidspension, hvis det er åbenlyst, at det ikke er muligt at udvikle den enkeltes arbejdsevne, så vedkommende fx kan arbejde i et fleksjob. Personer over 40 år skal som udgangspunkt have ét ressourceforløb, inden de kan få tildelt førtidspension

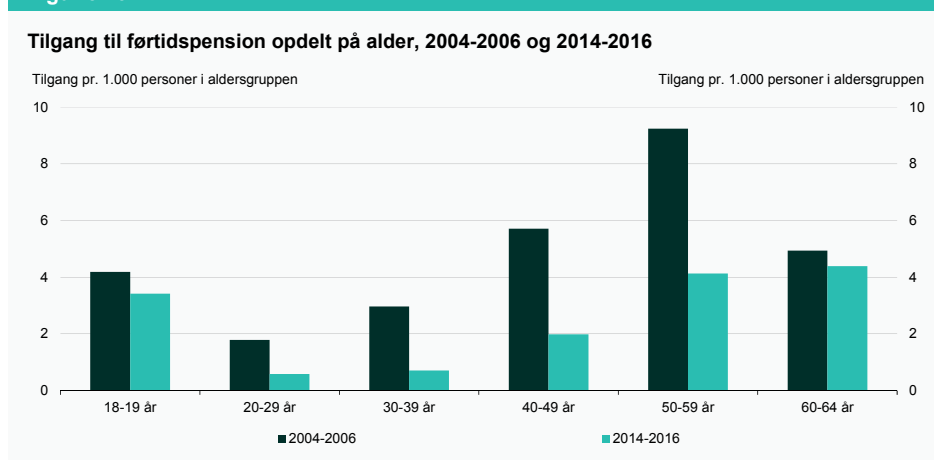
For det andet ændredes modellen for fleksjob. Før reformen fik en person i fleksjob udbetalt løn fra sin arbejdsgiver svarende til et fuldtidsjob, uanset arbejdstiden var mindre end 37 timer pr. uge. Arbejdsgiveren modtog herefter et løntilskud afhængig af arbejdsevnen på op til 1/2 eller 2/3 af den mindste, overenskomstmessige timeløn på området. Med reformen får personer i fleksjob alene udbetalt løn for det antal timer, de arbejder,

hvorefter indkomsten suppleres med en offentlig overførsel. Den nye model skal give større tilskyndelse til progression i fleksjobbet ved at øge antallet af arbejdstimer. Endvidere blev der indført mulighed for fleksjob ned til ganske få timer om ugen, såkaldte mini-fleksjob.

For det tredje indførtes der med reformen ressourceforløb, som er en særlig indsats, der har til formål at udvikle og forbedre arbejdsevnen gennem 1-5-årige forløb for personer med nedsat arbejdsevne og komplekse problemer udover ledighed. Målgruppen for ressourceforløbene er personer, hvor det er overvejende sandsynligt, at de i fravær af en særlig indsats vil få førtidspension. Personer i ressourceforløb modtager ressourceforløbsydelse, som i udgangspunktet svarer til den ydelse de modtog før ressourceforløbet, og det vil ofte være en ydelse på kontanthjælpsniveau, som dog er uafhængig af formue og ægtefælles indkomst.

Tilgangen til førtidspension er reduceret markant siden 2014, og den samlede tilgang i perioden 2014-2016 er lavere for alle aldersgrupper end niveauet ti år tidligere i perioden 2004-2006, jf. figur 5.23.

Figur 5.23



Anm.: Tilgang til førtidspension er defineret som en periode på mindst fire uger på førtidspension. Opgørelsen viser det gennemsnitlige antal tilkendelser i hver aldersgruppe over den respektive periode i forhold til den gennemsnitlige befolkningsstørrelse i samme aldersgruppe.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Beskæftigelsesministeriet har i marts 2018 offentliggjort en evaluering af reformen af førtidspension og fleksjob, jf. Deloitte (2018).

Evalueringen konkluderer, at faldet i tilgangen til førtidspension blandt andet skal ses i lyset af indførelsen af ressourceforløb, og at flere er i fleksjob. Der har således været et skift fra varig passiv forsørgelse på førtidspension til ordninger med en vis tilknytning til arbejdsmarkedet.

Udbredelsen af fleksjob, hvor den ugentlige arbejdstid er op til ti timer er større end ventet. Der er oprettet over 25.000 såkaldte mini-fleksjob.

Det er endnu for tidligt at evaluere betydningen af at indføre ressourceforløb, idet forløbene typisk er tiltænkt en varighed på op til 5 år. Evalueringen peger dog på, at kommunerne er udfordret i at få igangsat indsatser, som skal udvikle arbejdsevnen for de borgere, som visiteres til ressourceforløb.

I februar 2018 indgik forligskredsen bag reformen en aftale om at justere i lovgivningen om førtidspension og ressourceforløb. Det skete på baggrund af en erkendelse af, at der var behov for klarere regler, så ressourceforløb alene kan tildeles, når der kan peges på indsatser, som der er en realistisk forventning om, kan udvikle arbejdsevnen.

Justeringen af reglerne skal sikre en bedre balance i hjælpen til personer på kanten af arbejdsmarkedet. Der er en gruppe personer, hvor førtidspension er den rigtige løsning.

Fælles for de gennemførte reformer af førtidspension og fleksjob er, at der løbende er lagt større og større vægt på at afklare og udvikle arbejdsevnen for personer i målgruppen, jf. boks 5.6.

Boks 5.6**Reformer af førtidspensionssystemet**

Førtidspensionssystemet er ændret flere gange i løbet af de seneste 20-25 år. Formålet har været at fastholde flere med midlertidig eller varigt nedsat arbejdsevne på arbejdsmarkedet fremfor førtidspension.

- Lov om aktiv socialpolitik, 1998.
Indførelse af fleksjob med løntilskud fra kommunen til arbejdsgiver på ½ eller 2/3 af lønnen afhængig af arbejdsevnen. Fleksjob er målrettet personer under folkepensionsalderen, der ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, og hvor revalidering til beskæftigelse på normale vilkår er udtømte.
- Førtidspensionsreform, 1999.
Aftale om det rummelige arbejdsmarked var en del af finansloven for 2000. Fra 2003 indføres nye regler for førtidspension. Ydelsesstrukturen forenkles og der stilles større krav om udredning og revalidering forud for tilkendelse af førtidspension. Der gennemføres initiativer, som skal skabe flere fleksjob.
- Justering af fleksjob, 2006.
For at begrænse tilgangen til fleksjob og nedbringe ledigheden for fleksjobvisiterede skal kommunerne dokumentere, at andre indsatser, herunder revalidering, er afprøvet før visitation til fleksjob.
- Reform af førtidspension og fleksjob, 2013.
Med virkning fra 2014 indføres ressourceforløb og bedre mulighed for fleksjob med få ugentlige arbejdstimer, herunder omlægning af tilskudsordningen. Begrænset mulighed for førtidspension særligt til personer under 40 år, medmindre det er åbenlyst, at arbejdsevnen ikke kan udvikles gennem andre indsatser, herunder ressourceforløb.
- Nye regler om ressourceforløb og førtidspension, 2018.
Det præciseres, at dokumentationskravet for tilkendelse af førtidspension i visse tilfælde kan være opfyldt, uden at borgeren først har været i ressourceforløb. Det er en forudsætning for at iværksætte ressourceforløb, at kommunerne kan pege på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgerne kan drage nytte af indsatsen og kan udvikle arbejdsevnen.

Der anvendes i dag mere tid på afklaring af arbejdsevnen forud for tilkendelse af førtidspension.

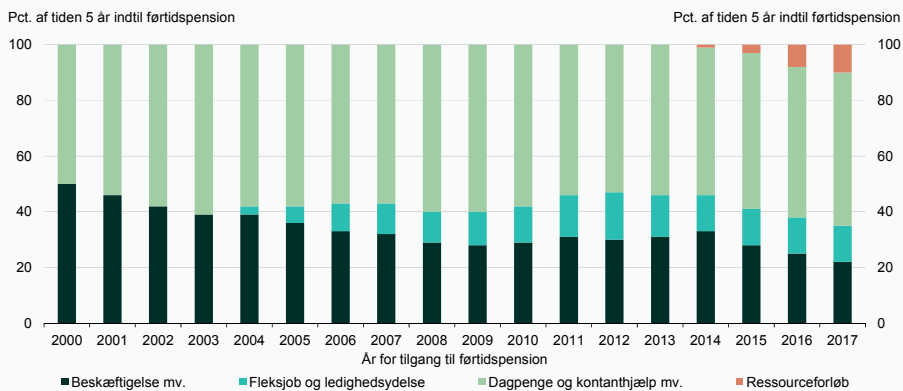
Når der er flere, som er i gennem et længere afklarings- og udredningsforløb før tilkendelse af førtidspension, vil det ofte betyde, at personerne i højere grad er offentligt forsørgede i årene op til tilkendelse af førtidspension.

Personer over 40 år, som i år 2000 fik tilkendt førtidspension, var i beskæftigelse mv. i omkring halvdelen af de sidste fem år inden tilkendelse af førtidspension. Den resterende del af tiden udgøres forsørgelsesgrundlaget hovedsageligt af dagpenge, sygedagpenge eller kontanthjælp.

For den tilsvarende aldersgruppe, som fik tilkendt førtidspension i 2017, er billedet anderledes. I de sidste fem år inden førtidspension er det blot 22 pct. af tiden, som er brugt i beskæftigelse mv., mens godt 78 pct. af tiden blandt andet udgøres af fleksjob, ressourceforløb, kontanthjælp og sygedagpenge, jf. figur 5.24.

Figur 5.24

Forsørgelsesgrundlag i fem år inden førtidspension for personer over 40 år, 2000-2017



Anm.: *Beskæftigelse mv.* omfatter lønmodtagere, personer under uddannelse og andre personer, som er selvforsørgende. *Dagpenge og kontanthjælp mv.* omfatter dagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp, integrationsydelse, revalidering, forrevalidering og jobafklaring.

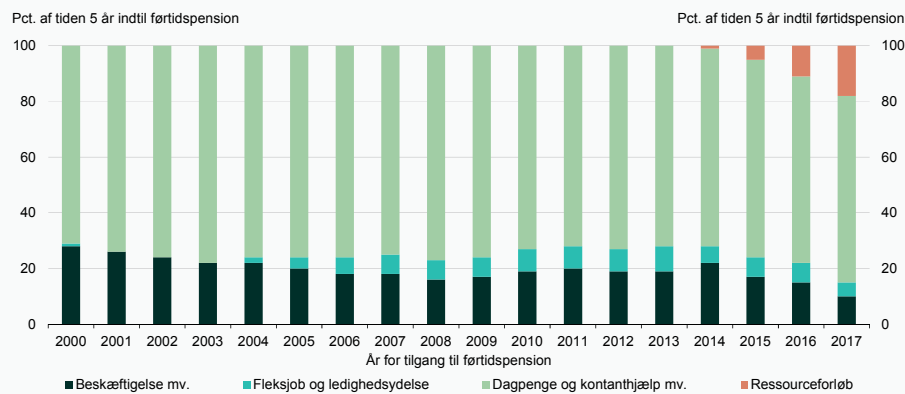
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det indikerer, at vejen til førtidspension er blevet lidt længere forstået på den måde, at der stilles større krav til udredning og afklaring af arbejdsevnen med henblik på at sikre folk mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet frem for førtidspension.

Personer mellem 25 og 39 år har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet i årene forud for førtidspension end personer over 40 år. Fleksjob fylder også en mindre del af tiden end for personer over 40 år, jf. figur 5.25.

Figur 5.25

Forsørgelsesgrundlag i fem år inden førtidspension for personer 25-39 år, 2000-2017



Anm.: Alene personer, som tilkendes førtidspension i alderen 25-39 år. Der er set bort fra personer under 25 år, som ofte tilkendes førtidspension på grund af medfødte psykiske eller fysiske handicap m.m. Se i øvrigt anmærkning til figur 5.24.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

5.2 Lavere skat på arbejde

Skatter og afgifter finansierer de offentlige udgifter til blandt andet velfærd, overførselsindkomster og kollektive offentlige goder som fx forsvar, politi og infrastruktur.

Indretningen af skattesystemet har betydning for den økonomiske effektivitet i samfundet. Det koster isoleret set vækst og velstand at opkræve skatter. Det gælder fx opkrævningen af indkomstskatter, som medfører en forskel mellem prisen på arbejdskraft (lønnen) og arbejdstagers udbytte ved at arbejde (indkomsten efter skat). Skatten på arbejdsindkomst har både betydning for den økonomiske gevinst ved at tage et arbejde og gevinsten ved at yde en ekstra indsats i sit job. Skattesystemet spiller derfor både en rolle i forhold til, hvor mange der er i arbejde, antallet af timer den enkelte arbejder og timelønnen.

Det er blandt andet årsagen til, at der er gennemført en række skattereformer de seneste 25 år, hvor skatten på arbejde er reduceret for at styrke de økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse (lavere gennemsnitsskat på arbejdsindkomst) og gevinsten ved at yde en ekstra arbejdsindsats (lavere skat på den sidst tjente krone).

Et hovedelement i skattereformerne har været en gradvis reduktion af marginalsatten. Både gennem nedsættelser af den højeste skattesats på arbejdsindkomst og en forøgelse af grænsen for topskat.

Samtidig er den effektive beskatning af lavere indkomster reduceret for at sikre, at det kan betale sig at arbejde. Der er indført beskæftigelsesfradrag og senest et jobfradrag målrettet lavtlønnede og større fradrag for pensionsindbetalinger, som både styrker in-

citamentet til at spare op til sin egen alderdom og incitamentet til at være i beskæftigelse i de erhvervsaktive år.

Effekterne af skattereformerne afhænger af den enkeltes adfærd, som er påvirket af mange andre forhold end alene den ændrede beskatning. I modsætning til mange af de andre reformer, der belyses i dette kapitel, er der tale om generelle ændringer, som typisk ikke påvirker en bestemt aldersgruppe. Det gør det vanskeligt at opstille relevante kontrolgrupper, hvormed effekten af reformerne kan isoleres.

Lavere skat på arbejde kan forventes at omsætte sig i højere skattepligtig arbejdsindkomst pr. person. Både større deltagelse på arbejdsmarkedet (beskæftigelse frem for ledighed mv.) og større arbejdsindsats (arbejdstid og produktivitet) vil betyde større arbejdsindkomst.

Selvom det er vanskeligt at vise den direkte betydning af at ændre incitamenterne i skattesystemet, så er det veldokumenteret i den økonomiske litteratur, at økonomiske incitamentter har betydning for adfærden. Danske og internationale studier viser, at det medfører adfærdsændringer, som påvirker den skattepligtige indkomst, når marginalskatten ændres, jf. boks 5.7.

Boks 5.7

Studier af skattereformer og skatteændringer

Der findes en række danske og internationale studier af adfærdsvirkningen af skatteændringer. Generelt er målet at bestemme, hvordan arbejdsudbuddet påvirkes strukturelt som følge af ændringer i skatten på arbejdsindkomst. Arbejdsudbudseffekterne har betydning for vurderingen af provenuvirkningen af skatteændringer. Hvis der er relativt store arbejdsudbudseffekter (en høj elasticitet) er de provenumæssige konsekvenser for det offentlige mindre end den umiddelbare betydning af en skattesænkning. I en dansk sammenhæng anvender centraladministrationen en lønvægtet substitutionselasticitet på 0,1, som betyder, at arbejdsudbuddet forventes at øges med 0,1 pct., hvis marginallønnen efter skat øges med 1 pct. Skønnet for adfærdsvirkningen er baseret på Frederiksen m.fl. (2001).

En række nyere studier på danske data undersøger adfærdændringer ved at analysere, hvordan den skattepligtige indkomst påvirkes af ændringer i skattereglerne.

Den skattepligtige indkomst kan påvirkes af skatten via en række kanaler, og effekten på arbejdsudbuddet kan indtræffe på enten kort eller lang sigt. Eksempelvis kan en lavere skat på arbejde øge forskellen i indkomst mellem at være beskæftiget og offentligt forsørget og kan betyde, at flere tilbyder deres arbejdskraft (deltagelseeffekten). Et andet eksempel kan være, at marginals-katten lempes på en måde, så substitutionseffekten opvejer indkomsteffekten, hvilket trækker i retning af, at de beskæftigede arbejder mere (timeeffekten). Kleven og Schultz (2014) estimerer elasticiteten af skattepligtig indkomst på baggrund af en række danske skattereformer og finder på elasticiteter i intervallet 0,05-0,3.

Nyere, danske studier viser også, at ændringer i skattereglerne på kort sigt kan medføre betydelig indkomstflytning mellem perioder med forskellige skatteregler. Det gælder også den indkomst, som selvstændigt erhvervsdrivende udtager fra deres virksomhed som personlig indkomst. Det er effekter, som ikke traditionelt har været inddraget i studier af skattesystemets betydning for adfærd, men som kan være værd at tage i betragtning, særligt når adfærdens undersøgelse på kort sigt. Se fx Kreiner m.fl. (2013) og le Marie og Schjerning (2013).

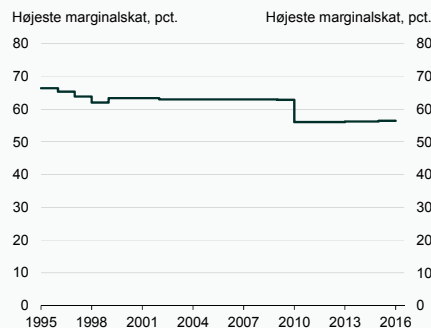
På lang sigt påvirker skattesystemet desuden den skattepligtige indkomst fx ved tilskyndelsen til at tage en uddannelse, dygtiggøre sig og søge et mere produktivt job. Se fx Kreiner m.fl. (2014).

5.2.1 Lavere marginals-kat og højere topskattegrænse

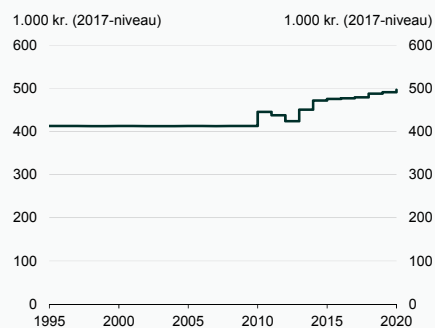
En lavere marginals-kat indebærer, at man beholder mere af en ekstra indtægt til sig selv. En lavere marginals-kat kan derfor have en positiv indvirkning på arbejdsindsatsen for de beskæftigede, fx øge arbejdstiden, være mere effektiv på sit arbejde og få større lyst til at tage en uddannelse.

Den højeste marginals-kat er blevet nedsat ad flere omgange siden starten af 1990'erne. Særligt afskaffelsen af mellemskatten fra 2010 indebærer en markant reduktion af den højeste marginals-kat, jf. figur 5.26.

Figur 5.26

Højeste marginalsat for lønindkomst, 1995-2018

Figur 5.27

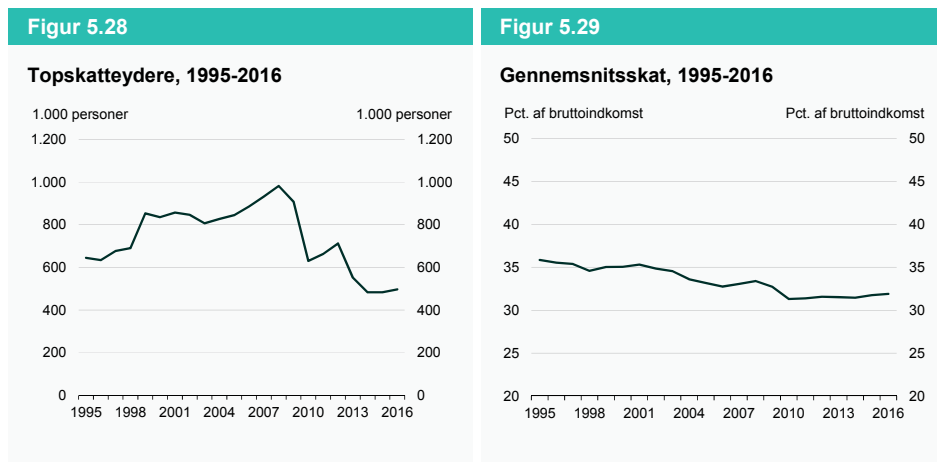
Topskattegrænse, 1995-2020

Anm.: Den højeste marginalsat af lønindkomst i en gennemsnitskommune inkl. kirkeskat og arbejdsmarkedsbidrag og i perioden 1999-2001 også særlig pensionsopsparing (SP-bidrag). Beløbsgrænsen for topskatten er opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag i 2017-niveau.

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

Endvidere er topskattegrænsen hævet flere gange siden 2010 – samlet set fra 380.000 kr. til 500.000 kr., jf. figur 5.27.

Den højere grænse betyder, at væsentlig færre betaler den højeste marginalsat i dag end for blot 10 år siden. Under den seneste højkonjunktur toppede antallet af topskatteydere i 2008 med en million personer. Det antal er næsten halveret frem til i dag, hvor der er godt 1/2 million personer, som betaler topskat, jf. figur 5.28.



Anm.: For figur 5.29 se figur b i boks 3.4.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den gennemsnitlige skat har været faldende siden 1995. I de enkelte år er der tendens til, at den gennemsnitlige skat varierer med konjunkturerne, jf. figur 5.29.

Det er blandt andet progressionen i skattesystemet, som betyder, at den gennemsnitlige skattebetaling i nogen grad varierer med konjunkturerne. Under højkonjunkturer vil der være en tendens til, at flere finder beskæftigelse og opnår en højere indkomst end som ledige, ligesom flere på grund af mere gunstige indtjeningsmuligheder vil betale topskat under en højkonjunktur. Derfor stiger den gennemsnitlige skattebetaling alt andet lige under højkonjunkturer og falder under lavkonjunkturer.

Indretningen af skattesystemet har betydning for de langsigtede strukturer. Eksempelvis har skatten betydning for det privatøkonomiske afkast af at tage en uddannelse eller dygtiggøre sig, og derfor skal skattepolitikken også ses i lyset af behovet for en velkvalificeret arbejdsstyrke. De strukturelle effekter af at ændre eksempelvis marginalsatten for højtlonnede kan indtræffe langsomt over tid. Derfor er det svært direkte at observere effekterne af skattereformerne som ændring i adfærd fra år til år.

Samtidig har skattereglerne også betydning for indkomstdannelsen. Det ses fx, at der er en tendens til at selvstændige indretter sig efter skattereglerne, jf. boks 5.8.

Boks 5.8

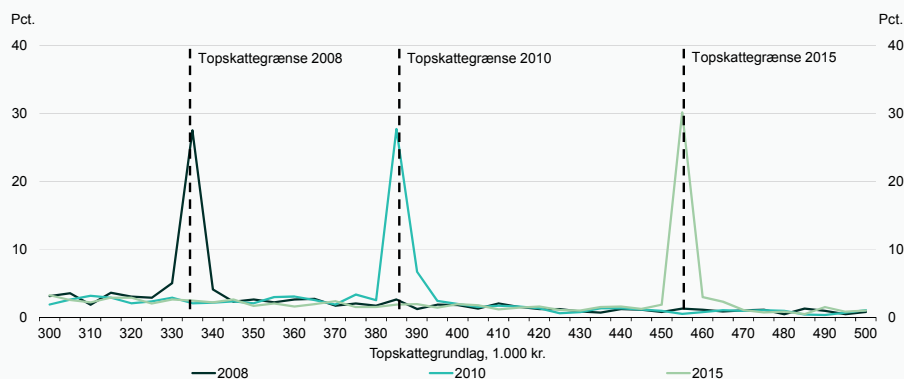
Personlig indkomst blandt selvstændigt erhvervsdrivende

Indretningen af skattesystemet har betydning for indkomstdannelsen, og for hvornår og hvordan indkomsten kommer til beskattning. Det ses eksempelvis ved, at der er en ophobning af personer med indkomster omkring topskattegrænsen.

Det er særlig tydeligt, hvis der alene ses på overskuddet fra selvstændig virksomhed. Det er den indkomst, som selvstændigt erhvervsdrivende trækker ud af deres virksomhed, og som beskattes som arbejdsindkomst. Overskud fra selvstændig virksomhed indgår i den personlige indkomst, som danner skattegrundlaget for topskat.

Topskattegrundlaget for selvstændige ophober sig i betydeligt omfang i et lille interval omkring topskattegrænsen. Det gør sig gældende i alle år, selvom topskattegrænsen ændres. Topskattegrænsen ændres flere gange fra 2008 til 2015 som følge af Forårspakke 2.0. og Skattereform 2012.

En stor andel af de selvstændigt erhvervsdrivende har en personlig indkomst lige omkring topskattegrænsen i 2008, 2010 og 2015, jf. figur a.

Figur a**Personlig indkomst selvstændigt erhvervsdrivende, 2008-2015**

Anm.: Figuren viser fordelingen personlig indkomst for selvstændigt erhvervsdrivende med indkomst mellem 300.000 og 500.000 kr. hvert år. Opgjort i årets priser.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag

Selvstændigt erhvervsdrivende kan i nogen grad indrette sig, således at arbejdsindkomsten fra deres virksomhed er afstemt med topskattegrænsen. Sammenhængen viser blandt andet, hvordan skattereglerne påvirker adfærd, hvilket man skal være opmærksom på i indretningen af skattesystemet. På den ene side kan reglerne give anledning til forvriddinger, fordi den observerede adfærd ikke nødvendigvis er optimal i forhold til driften af den selvstændiges virksomhed, men afspejler en afvejning mellem værdien efter skat af at udtage indkomst fra selskabet eller investere overskuddet i selskabet. På den anden side er det klart, at der i nogen grad er tale om en periodisering af indkomsten, som før eller siden vil komme til beskattning, når overskuddet tages ud af virksomheden. Den observerede adfærd afspejler således også en tendens til, at de selvstændigt erhvervsdrivende ønsker at udjævne deres skattepligtige indkomst.

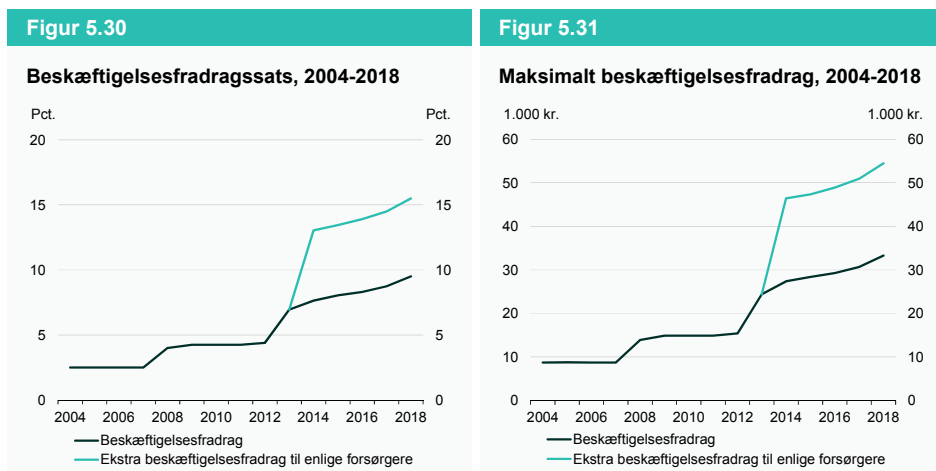
5.2.2 Indførelse af beskæftigelsesfradrag målrettet enlige forsørgere

Et andet hovedelement i skattereformerne har været indførslen af et beskæftigelsesfradrag. Fradraget øger den økonomiske gevinst ved at være i arbejde. Beskæftigelsesfradraget blev indført i 2004 og er gradvist blevet øget.

Beskæftigelsesfradraget øger tilskyndelsen til at være beskæftiget frem for ledig. Det kan få flere ledige til at finde beskæftigelse, og det kan fastholde flere beskæftigede i arbejde, fordi der bliver større forskel på indkomsten ved at være i arbejde og indkomsten som ledig.

I 2014 blev der indført et forhøjet beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere. Beskæftigelsesfradraget til enlige forsørgere skal ses i sammenhæng med, at enlige forsørgere i højere grad end andre grupper modtager indkomstafhængige ydelser – herunder boligstøtte og tilskud til daginstitutionsbetaling – hvilket blandt andet reducerer den økonomiske gevinst ved at være i arbejde.

Beskæftigelsesfradraget til enlige forsørgere er på 6 pct. dog maksimalt 21.200 kr. i 2018, jf. figur 5.30 og 5.31.



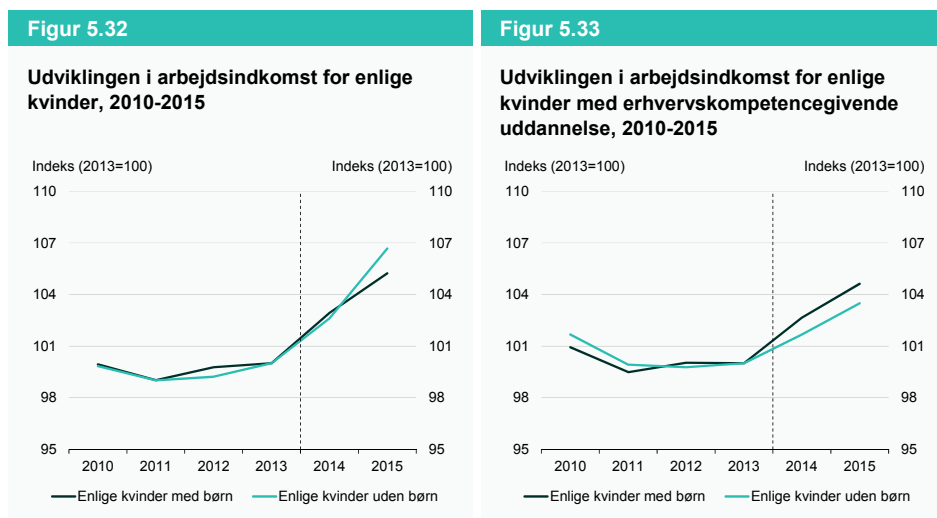
Anm.: Det maksimale beskæftigelsesfradrag er opgjort i 2018-niveau med personskattelovens reguleringstal.

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

En måde at belyse betydningen af at indføre det ekstra beskæftigelsesfradrag er at sammenligne udviklingen i arbejdsindkomst for enlige kvinder med børn, som får det ekstra beskæftigelsesfradrag, hvis de er i arbejde, og enlige kvinder uden børn.

9 ud af 10 enlige forsørgere er kvinder. I det følgende indgår alene kvinder i alderen 30-55 år for at kunne sammenligne to grupper, som er forholdsvis ens, bortset fra om de har børn eller ej.

Der er ikke tydelige tegn på, at indførslen af det forhøjede beskæftigelsesfradrag har haft en særskilt positiv effekt på arbejdsindkomsten for enlige kvinder med børn. Udviklingen i arbejdsindkomsten i 2014 og 2015 for enlige kvinder med børn ligner således i høj grad udviklingen i arbejdsindkomsten for enlige kvinder uden børn, jf. figur 5.32.



Anm.: *Enlige kvinder med børn* modtager ekstra børnetilskud i hele perioden 2010-2015, og er dermed berettiget til ekstra beskæftigelsesfradrag i 2014 og 2015. *Enlige kvinder uden børn* er defineret på baggrund af Danmarks Statistiks familiegupperinger (e-familie). Arbejdsindkomst er al indkomst, som er arbejdsmarkedsbidragspligtig. Personer med indkomst på 0 kr. indgår også. På den måde opsummerer målet både deltagelseeffekten, timeeffekten/arbejdstid og produktivitet. Opgørelsen omfatter kvinder årgang 1955-1980 ekskl. personer som kvalificerer sig til jobpræmieordningen for kontanthjælpsmodtagere. Figuren til højre er alene kvinder med erhvervskompetencegivende uddannelse. Forskellen mellem grupperne fra 2013 til 2015 er ikke statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau, når en difference-in-difference model estimeres med indkomsten målt i kroner som afhængig variabel. Forskellen er signifikant på 5 pct. signifikansniveau, hvis den afhængige variabel er logaritmen til indkomst, som kan tolkes som den relative forskel i indkomst mellem grupperne. Det udelukker dog indkomster på 0 kr., hvilket betyder, at der ikke kan tages højde for deltagelseeffekten.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er imidlertid større forskel i arbejdsindkomst, hvis det alene er enlige kvinder med en erhvervskompetencegivende uddannelse, som sammenlignes. Udviklingen i arbejdsindkomsten for enlige kvinder med børn var mere positiv i 2014 og 2015 end for enlige kvinder uden børn, jf. figur 5.33.

Det kan være et tegn på, at der er en umiddelbar positiv betydning af det ekstra beskæftigelsesfradrag for denne gruppe. Indkomstfremgangen kan både være resultatet af større erhvervsdeltagelse, øget timetal og højere timeløn.

Den højere arbejdsindkomst for enlige kvinder med børn kan ikke direkte tolkes som effekten af det ekstra beskæftigelsesfradrag. For det første ses der på en afgrænset gruppe af hele målgruppen af enlige forsørgere. For det andet afhænger det af, om kontrolgruppen er defineret, så den afspejler udviklingen for enlige forsørgere i fravær af det ekstra beskæftigelsesfradrag. Sammenfaldet i lønudviklingen før 2014 mellem de to grupper

tyder på, at kontrolgruppen bestående af enlige kvinder uden børn har nogenlunde samme lønudvikling som gruppen af enlige kvinder med børn og dermed er en relevant kontrolgruppe.

De væsentligste skattereformer siden 1993 er listet i boks 5.9.

Boks 5.9

Reformer af skatten på arbejdsindkomst mv.

Fundamentet til det nuværende indkomstskattesystem stammer fra 1987. Siden 1993 er der gennemført en række reformer og større ændringer. Et grundlæggende træk på tværs af skattereformerne har været et ønske om at øge arbejdsudbuddet ved at sænke marginalskatten og gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst for at forbedre incitamenterne til at yde en ekstra indsats og til at tage et arbejde frem for at være offentligt forsørgt og øge arbejdsudbuddet. Flere af reformerne har karakter af skatteomlægninger, hvor lavere skat på arbejdsindkomst fx modsvares af en bredere skattebase eller højere afgifter.

Tabel a

Reformer af skatten på arbejdsindkomst mv.

År	Reform	Indhold	Umiddelbart provenu, mia. kr. (2018-niveau)
1993	Ny kurs mod bedre tider	Indfører arbejdsmarkedsbidrag og andre tiltag, som sigter mod bredere skattebase. Skattesatserne reduceres med mellem 7 og 10 pct.-point.	-8
1999	Pinsepakken	Ligningsmæssige fradrag udgår af grundlag for bundskat og negativ kapitalindkomst udgår af grundlag for bundskat og mellemskat, som bidrager til bredere skattebase. Marginalskatten reduceres med 1-2 pct.-point.	10
2003	Forårspakke	Indfører beskæftigelsesfradrag og forhøjer mellemskattegrænsen.	-15
2007	Lavere skat på arbejde	Forhøjer beskæftigelsesfradraget, personfradraget og højere mellemskattegrænse.	-7
2009	Forårspakke 2.0	Afskaffer mellemskatten og øger topskattegrænsen. Der indføres en udligningsskat på høje pensions-udbetalinger.	4
2012	Aftale om skattereform	Højere topskattegrænse og beskæftigelsesfradrag, ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere.	-9
2018	Lavere skat på arbejde og større fradrag for pensionsindbetalinger	Jobfradrag til lavtlønnede og ekstra fradrag for pensionsindbetalinger.	-7

Anm.: *Indhold* omfatter udvalgte elementer af reformerne. Opgørelserne er behæftet med betydelig usikkerhed, hvorfor sammenligninger af de konkrete umiddelbare provenuer skal gøres med forsigtighed.

Kilde: Skatteministeriet.

Foruden reformerne på personskatteområdet er der gennemført en lang række andre skatte- og afgiftslempler, fx på grænsehandel, erhvervsområdet og bilbeskatning. Disse reformer kan også have betydning for tilskyndelsen til at arbejde. De initiativer, som er gennemført at den nuværende VLAK-regering, kan findes i bilag 5.1.

5.3 Uddannelse

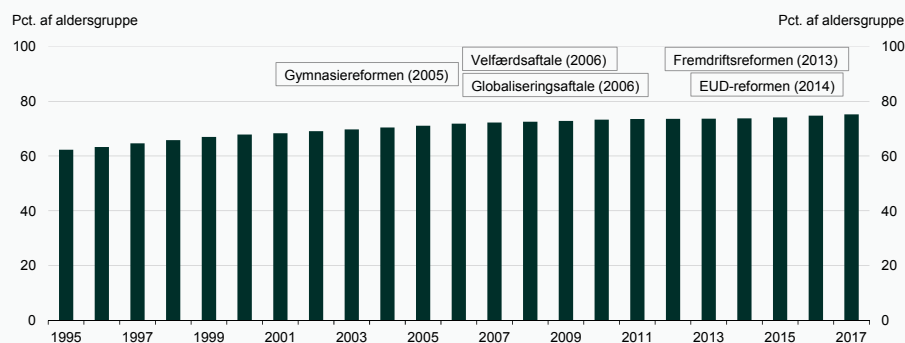
Det er og har været en vigtig politisk prioritet at sikre en veluddannet befolkning med kompetencer, der matcher arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. Globalisering, international konkurrence og den teknologiske udvikling øger kravene til arbejdsstyrkens kompetencer og omstillingsparathed, alt imens en betydelig del af de ufaglærte jobfunktioner gradvist forsvinder fra det danske arbejdsmarked.

Der er gennemført flere reformer på uddannelsesområdet. En overordnet ambition har været at få flere til at gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse. Der har også været fokus på at få unge til hurtigere at påbegynde og afslutte en videregående uddannelse, ligesom erhvervsuddannelserne er blevet reformeret for at øge søgningen og mindske frafaldet.

Siden midten af 1990'erne har flere og flere fået en erhvervskompetencegivende uddannelse. I 1995 havde 62 pct. af de 30-34-årige en erhvervskompetencegivende uddannelse, men andelen har været støt stigende, og i 2017 havde ca. 75 pct. af de 30-34-årige en erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. figur 5.34.

Figur 5.34

30-34-årige personer med erhvervskompetencegivende uddannelse, 1995-2017



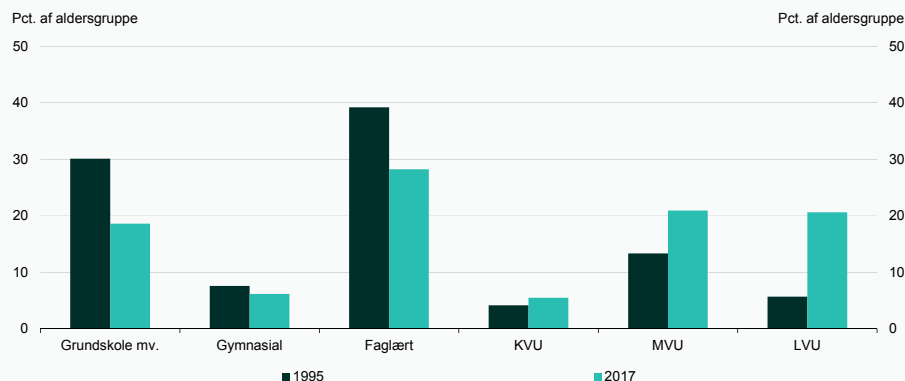
Anm.: Erhvervskompetencegivende uddannelser omfatter erhvervsfaglige uddannelser, korte videregående uddannelser, mellemlange videregående uddannelser, bachelorer samt lange videregående uddannelser. Uddannelsesstatistikken er opdateret i 2017 med forbedrede oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse. Udvalgte reformer er vist.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Samtidig med, at flere får en erhvervskompetencegivende uddannelse, er der sket en forskydning i uddannelsesvalget. Sammenlignet med i 1995 er der i dag færre faglærte, mens markant flere får en mellemlang eller en lang videregående uddannelse. Samtidig har godt 19 pct. i 2017 ingen anden uddannelse end grundskolen, mens 6 pct. har en gymnasial uddannelse, jf. figur 5.35.

Figur 5.35

Højest fuldførte uddannelse for 30-34-årige, 1995 og 2017



Anm.: Grundskole mv. omfatter grundskole, førskoleuddannelser, forberedende uddannelser, danskundervisning ved sprogcentre, ikke-kompetencegivende erhvervsfaglige grundforløb samt uoplyst. Se i øvrigt anmærkning til figur 5.34.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Stigningen i befolkningens uddannelsesniveau skal ses i sammenhæng med de seneste årtiers politiske initiativer på uddannelsesområdet, hvor de såkaldte uddannelsesmålsætninger har spillet en central rolle. Uddannelsesmålsætningerne er blevet justeret flere gange siden starten af 1990'erne, hvor man for første gang fastlagde ambitionen om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse. Seneste revision af uddannelsesmålsætningerne er gennemført i efteråret 2017, jf. boks 5.10.

Boks 5.10

Uddannelsesmålsætningerne

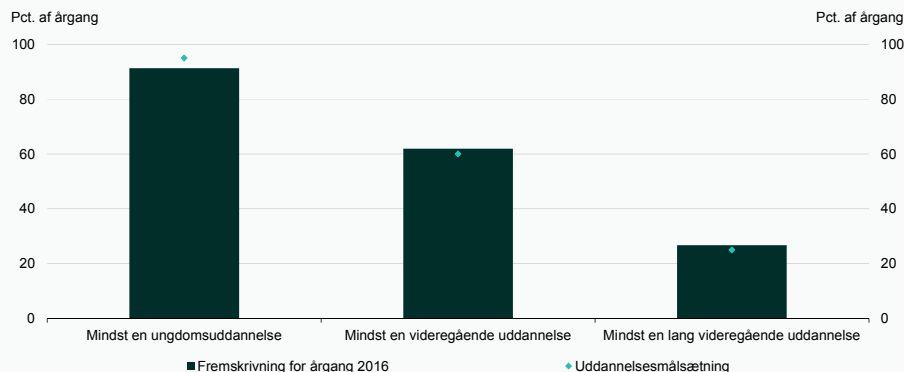
Uddannelsesmålsætningerne blev introduceret i 1993 med publikationen *Uddannelse til alle*, som indeholdt ambitionen om, at 95 procent af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse. 95 pct.-målsætningen blev fastholdt i mange år. I 2016 fastlagde den daværende V-regering følgende uddannelsesmålsætninger:

- 95 procent af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, før de er fyldt 40 år.
- 60 procent af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse.
- 25 procent af en ungdomsårgang skal gennemføre en lang videregående uddannelse.

Uddannelsesfremskrivningen for de, som forlod folkeskolen i 2016, viser, at årgangen vil opfylde målene for de videregående og lange videregående uddannelser, mens 95 pct.-målsætningen stadig ikke helt vil være nået, jf. figur a.

Figur a

Status på opfyldelse af de tidligere uddannelsesmålsætninger for afgangsårgang 2016



Anm.: Uddannelsesmålsætningerne evalueres på baggrund af en uddannelsesfremskrivning for afgangsårgang 2030. Til dette anvendes Profilmodellen og en prognoseperiode på 8 år efter 9. klasse. I Profilmodellen referer videregående uddannelse til erhvervskompetencegivende uddannelser (dvs. inkl. erhvervsfaglige uddannelser).

Kilde: Styrelsen for IT og Læring.

I forbindelse med *Aftalen om den Forberedende Grunduddannelse* fra oktober 2017 blev der formuleret et nyt sæt uddannelsespolitiske målsætninger:

- I 2030 skal mindst 90 pct. af en ungdomsårgang gennemføre en ungdomsuddannelse, før de fylder 25 år.
- I 2030 skal andelen af unge op til 25 år, som ikke har tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet, være halveret (sammenlignet med andelen i 2016).
- Alle unge under 25 år, der hverken er i gang med eller har fuldført mindst en ungdomsuddannelse, har ret til at få en uddannelsesplan og skal via en opsøgende og opfølgende indsats tilbydes vejledning om mulighederne for at øge deres formelle kompetencer på kort og på længere sigt.

Det er en væsentlig stramning, at den nye 90 pct.-målsætning skal måles, når ungdomsårgangene fylder 25 år, hvor de tidligere uddannelsesmålsætninger blev evalueret 25 år efter folkeskolens afgangsprøve.

De nye uddannelsespolitiske målsætninger tager afsæt i en overordnet ambition om, at alle unge skal have en ungdomsuddannelse eller tilknytning til arbejdsmarkedet. For de elever, som afsluttede folkeskolen i 2016, forventes det, at 84 pct. af årgangen vil have mindst en ungdomsuddannelse, når de fylder 25 år. Det er godt 6 pct.-point færre end målsætningen for årgangen, som forlader folkeskolen i 2030, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2

Status på de gældende uddannelsespolitiske målsætninger

	Mindst en ungdomsuddannelse ¹	Uden tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet ²
	Pct. af ungdomsårgang	Pct. af 15-24-årige
Uddannelsesmålsætning i 2030	90	3,5
Status i 2016	84	7

Note: 1) Prognoseperioden er 8 år efter 9. klasse. Den nye 90 pct.-målsætning evalueres med Profilmodellen på baggrund af en uddannelsesfremskrivning for afgangsårgang 2030.

2) Målsætningen om at halvere andelen af unge, som ikke har tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet, evalueres løbende på baggrund af opgørelser for den til enhver tid eksisterende gruppe af 15-24-årige. *Unge uden tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet* er unge som ikke havde en ungdomsuddannelse, ikke var i gang med en ordinær fuldtidsuddannelse, ikke er på produktionsskole, ikke er i arbejde over 18 timer og ikke er på førtidspension eller SU.

Kilde: Styrelsen for IT og Læring.

En anden af de nye uddannelsespolitiske målsætninger er, at andelen af unge, som er uden tilknytning til uddannelse og arbejdsmarked, når de fylder 25 år, skal være halveret i 2030 sammenlignet med situationen i 2016. Andelen udgjorde 7 pct. blandt de 15-24-årige i 2016.

5.3.1 Reform af erhvervsuddannelserne

Over en årrække har erhvervsuddannelserne været karakteriseret ved vigende søgning blandt de unge, som kommer direkte fra 9. og 10. klasse, og frafaldet har samtidig været højt.

Det gav i 2014 anledning til en bred politisk *Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*. Med aftalen indførte man en helt ny type grundforløb med det formål at skabe et attraktivt ungdomsuddannelsesmiljø for elever, som kommer direkte fra folkeskolens 9. eller 10. klasse. Med reformen blev grundforløbene delt i en 1. og 2. del. Grundforløbets 1. del retter sig alene mod unge, som starter på en erhvervsfaglig uddannelse umiddelbart efter at have afsluttet folkeskolen, jf. boks 5.11

Boks 5.11

Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser (2014)

Med reformen af erhvervsuddannelserne forsøgte man at imødegå særligt tre store udfordringer, som kendetegnede erhvervsuddannelserne. For det første søgte færre unge optagelse på de erhvervsfaglige grundforløb efter 9. eller 10. klasse. I 2003 søgte knap hver tredje ind på en erhvervsfaglig uddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse, mens tallet i 2013 var faldet til 19 pct. For det andet var frafaldet på erhvervsuddannelserne højt. Godt halvdelen faldt fra undervejs. For det tredje var man bevidst om, at erhvervsuddannelsernes særlige elevgruppe med en betydelig andel voksne elever var en udfordring for erhvervsuddannelsernes evne til at skabe et attraktivt ungdomsuddannelsesmiljø.

Erhvervsuddannelsesreformen indebar klare resultatmål for erhvervsuddannelsernes udvikling, herunder i forhold til søgning blandt de unge, som kommer direkte fra 9. eller 10. klasse, ambitioner om fuldførelsesgrad, trivsel mv. Målene blev bakket op af initiativer på i alt ti indsatsområder med fokus på bl.a. et attraktivt ungdomsuddannelsesmiljø, klare adgangskrav, mere og bedre undervisning samt en ny erhvervsuddannelse for voksne (EUV).

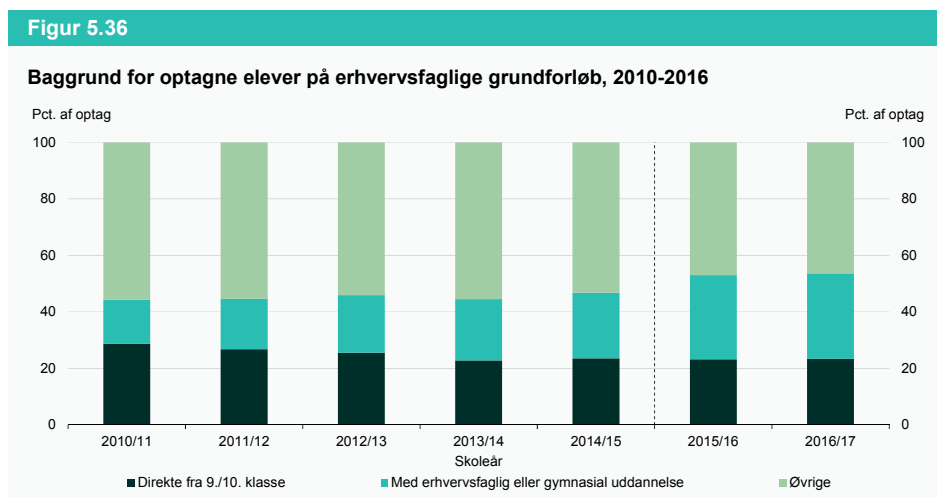
En konkret, væsentlig ændring var indførslen af nye grundforløb, som i dag består af en 1. og en 2. del (GF1 og GF2). Tidligere var der ét grundforløb á 20 uger til alle elever, hvilket blev ændret til to forløb á 20 uger hver. GF1 er dog kun for de elever, som starter direkte efter 9. og 10. klasse. På den måde samles de helt unge i et egentligt ungdomsmiljø, hvor alle har nogenlunde samme alder. GF1 giver almene og brede erhvervsfaglige kompetencer og er det samme på tværs af hovedområder. GF2 er en del af den erhvervsuddannelse, som eleven vælger (fx tømrer eller frisør), og giver specifikke faglige og personlige kompetencer til at gennemføre det efterfølgende hovedforløb.

En anden markant ændring var indførslen af adgangskrav på de erhvervsfaglige grundforløb, som indebar, at man som udgangspunkt kun kan optages på en erhvervsuddannelse, hvis man har opnået et karaktergennemsnit på mindst 02 i dansk og matematik ved folkeskolens afgangsprøve i enten 9. eller 10. klasse. Initiativet skulle være med til at sikre, at elever, som optages på en erhvervsuddannelse, besidder de fornødne forudsætninger for at kunne gennemføre uddannelsen.

Der er dog en række alternative adgangsveje blandt andet for elever, som har en uddannelsesaftale med en virksomhed, og elever som i forvejen har en ungdomsuddannelse. Elever kan også optages på et erhvervsfagligt grundforløb ud fra en helhedsvurdering baseret på en prøve i dansk og matematik samt en personlig samtale, jf. KORA (2017).

Reformen trådte i kraft 1. august 2015.

De erhvervsfaglige grundforløb udmærker sig i forhold til andre ungdomsuddannelser ved sin sammensatte elevgruppe. I skoleåret 2014/15 – året før reformen trådte i kraft – kom godt 24 pct. af de optagne elever på erhvervsfaglige grundforløb direkte fra 9. eller 10. klasse, mens 23 pct. allerede havde gennemført enten en erhvervsfaglig eller en gymnasial uddannelse, jf. figur 5.36.



Anm.: Skoleåret løber fra 1. august til 31. juli året efter. Personer, som afslutter folkeskolens 9. eller 10. klasse og begynder på et erhvervsfagligt grundforløb senest den 31. juli året efter, indgår i kategorien *Direkte fra 9./10. klasse*. *Med erhvervsfaglig eller gymnasial uddannelse* omfatter personer, som har gennemført en af disse uddannelser inden grundforløbet påbegyndelse. *Øvrige* omfatter personer, som ikke kommer direkte fra folkeskolen og som ikke har en anden ungdomsuddannelse samt personer med manglende oplysninger om afslutning af folkeskolen. Personer, som efter reformen tilgår og fuldfører et GF1 og efterfølgende påbegynder et GF2, regnes kun med én gang.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

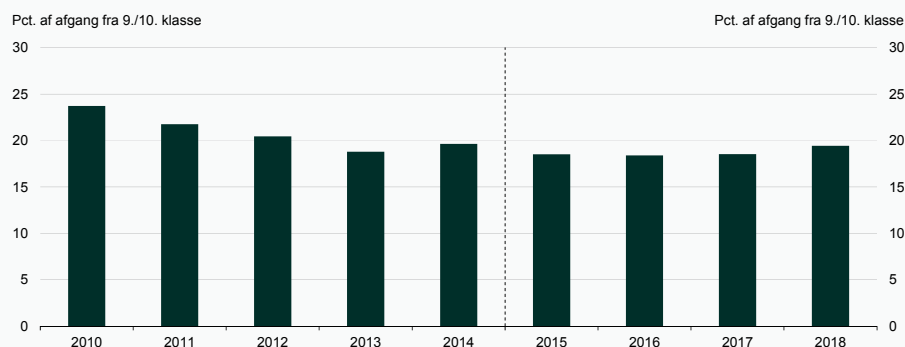
Blandt de optagne elever steg andelen, som allerede havde fuldført en ungdomsuddannelse, med 7 pct.-point til godt 30 pct. i skoleårene 2015/16 og 2016/17. Udviklingen skyldes formodentlig, at indførelsen af adgangskrav generelt begrænser tilgangen til de erhvervsfaglige grundforløb.

Elevsammensætningen på grundforløbene kan herudover også være ændret, fordi reformen udvidede elevgruppen på denne del af erhvervsuddannelserne. Det skyldes især, at social- og sundhedsuddannelserne med reformen blev tildelt et obligatorisk grundforløb på linje med de øvrige erhvervsuddannelser. Før reformen kunne langt hovedparten af eleverne på social- og sundhedsuddannelserne optages direkte på hovedforløbet.

Efter reformen oplever erhvervsuddannelserne fortsat vigende søgning blandt de unge, som forlader folkeskolen i 9. eller 10. klasse. Set i forhold til niveauet for 10 og 20 år siden er det en relativt lille andel elever, som forlader folkeskolen og søger direkte ind på en erhvervsuddannelse. I 2010 valgte 24 pct. af eleverne, som afsluttede 9. eller 10. klasse, en erhvervsuddannelse. Det faldt til 19 pct. i 2013 og har været nogenlunde stabilt siden, jf. figur 5.37.

Figur 5.37

Elever som vælger en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse, 2010-2018



Anm.: Ansøgningsår. Andel elever, som afgår fra 9. eller 10. klasse og vælger en erhvervsuddannelse som sin 1. prioriterede ungdomsuddannelse.

Kilde: Styrelsen for IT og Læring.

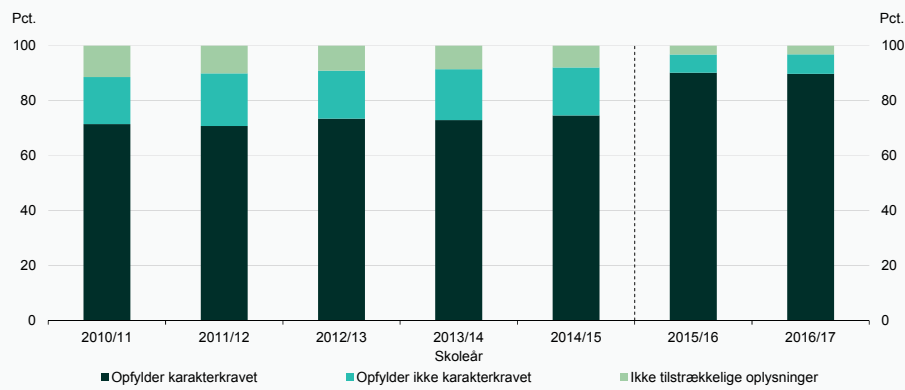
Et andet væsentligt element i erhvervsuddannelsesreformen var fastsættelsen af klare adgangskrav til de erhvervsfaglige grundforløb. Man kan i udgangspunktet kun optages på en erhvervsuddannelse, hvis man har opnået et karaktergennemsnit på mindst 02 i dansk og matematik ved folkeskolens afgangsprøve i 9. eller 10. klasse.

Indførelsen af klare adgangskrav har betydet, at flere, som optages på de erhvervsfaglige grundforløb, har de basale faglige forudsætninger for at kunne gennemføre uddannelsen.

I årene før reformen havde mellem 70 og 74 pct. af de 15-19-årige optagne elever et karaktergennemsnit på mindst 02 ved folkeskolens afgangsprøve i både dansk og matematik. Efter reformen er andelen, som opfylder karakterkravet, steget til 90 pct. i skoleåret 2015/16 og 2016/17, jf. figur 5.38.

Figur 5.38

Optagne 15-19-årige elever på erhvervsfaglige grundforløb opdelt efter faglige forudsætninger fra folkeskolens 9. eller 10. klasses afgangsprøve, 2010-2016



Anm.: Alene tilgang af 15-19-årige elever. Skoleåret løber fra 1. august til 31. juli året efter. Opfyldelse af karakterkravet kræver, at eleven i enten sin 9. eller 10. klasses afgangsprøve har opnået et gennemsnit i dansk og et gennemsnit i matematik, som er mindst 02. Personer med manglende karakteroplysninger i de relevante afgangsprøver udgør gruppen uden tilstrækkelige oplysninger. Personer, som efter reformen begynder og fuldfører et GF1 og efterfølgende påbegynder et GF2, regnes med én gang.

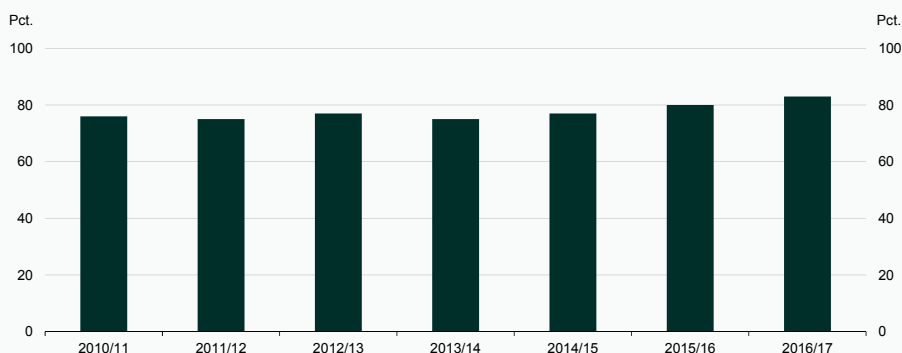
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

For elever med et karaktergennemsnit fra folkeskolens afgangsprøve, som er lavere end 02 i dansk og matematik, er det stadig muligt at blive optaget på en erhvervsuddannelse via særlige optagelseskrav.

Efter reformen af erhvervsuddannelserne er der flere elever, som fuldfører et erhvervsfagligt grundforløb. I Undervisningsministeriets statistik for de erhvervsfaglige grundforløb lå fuldførelsesgraden på godt 75 pct. i årene op til reformen, men efter reformen er fuldførelsesgraden steget til 83 pct., jf. figur 5.39.

Figur 5.39

Fuldførelsesgrad blandt elever på erhvervsfaglige grundforløb, 2010-2016



Anm.: Fuldførelsesprocenten er andelen af en årlig tilgang, der fuldfører (eller estimeres at fuldføre) grundforløbet. Skoleåret løber fra 1. oktober til 30. september året efter, hvilket betyder, at reformen har delvis indflydelse på optaget i 2014/15. Se i øvrigt bilag 5.2.

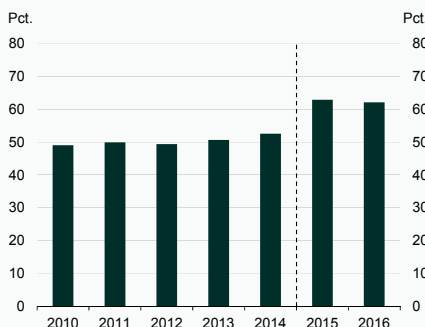
Kilde: Undervisningsministeriet.

For at belyse hvad der sker umiddelbart før og efter reformen, vises i det følgende beregnede fuldførelsesgrader for de elever, som – ifølge Danmarks Statistiks elevregister – påbegynder et erhvervsfagligt grundforløb fra 2010 til 2016. Ved hjælp af elevregistret er det også muligt at undersøge udviklingen i fuldførelsesgraden for udvalgte elevgrupper. Der ses alene på augustoptaget i de pågældende år, hvilket gør det muligt at sammenligne fuldførelsesgraden i årene op til reformen med fuldførelsesgraden for to årgange efter reformen.⁷

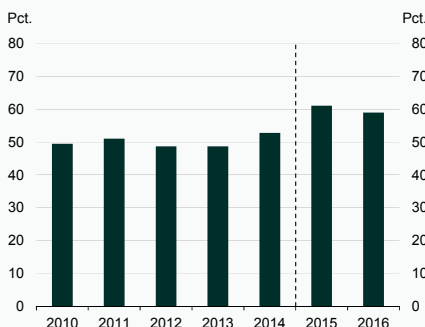
Efter reformen af erhvervsuddannelserne er der sket en tydelig stigning i andelen af optagne elever, som færdiggør et erhvervsfagligt grundforløb uden afbrydelser inden for 13 måneder efter optag. Samlet set er fuldførelsesgraden vokset fra 52 pct. i 2014 – det sidste år før reformen trådte i kraft – til 63 pct. i 2015 og 62 pct. i 2016, jf. figur 5.40.

⁷ Opgørelsen adskiller sig på flere punkter fra Undervisningsministeriets statistik om fuldførelse, jf. bilag 5.2.

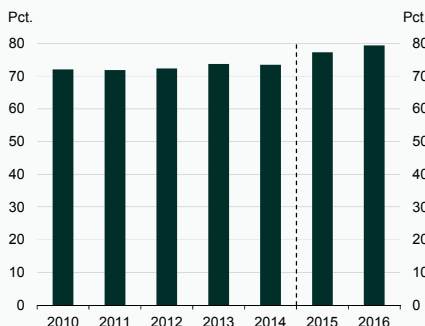
Figur 5.40

Fuldførelsesgrad blandt alle optagne elever på erhvervsfaglige grundforløb

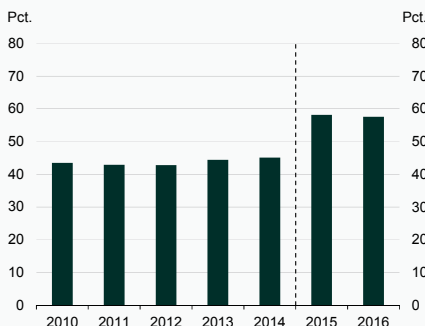
Figur 5.41

Fuldførelsesgrad blandt optagne elever som kommer direkte fra 9. eller 10. klasse

Figur 5.42

Fuldførelsesgrad blandt optagne elever som har gymnasial eller erhvervsfaglig baggrund

Figur 5.43

Fuldførelsesgrad blandt øvrige optagne elever

Anm.: Fuldførelse af grundforløb inden for 13 måneder efter tilgang. Resultaterne vedrører kun personer, som tilgår et erhvervsfagligt grundforløb i august måned i de pågældende år, men udviklingen er overordnet den samme, når man ser på fulde optag i skoleårene fra 2010/11 til og med 2015/16, jf. bilag 5.3. Opgørelsesmetoden medfører, at fuldførelsesgraden undervurderes både før og efter reformen. Personer, som efter reformen tilgår og fuldfører et GF1 og efterfølgende påbegynder et GF2, regnes med én gang. For denne gruppe kræver fuldførelse, at både GF1 og GF2 (i alt 40 ugers grundforløb) fuldføres inden for 13 måneder efter tilgang til GF1. Se i øvrigt anmærkning til figur 5.36.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Betragter man alene de elever, som optages på et erhvervsfagligt grundforløb direkte efter folkeskolens 9. eller 10. classes afgangsprøve, er fuldførelsesgraden ligeledes steget efter reformen. Fra 2010 til 2014 var det knap halvdelen, som fuldførte grundforløbet inden for 13 måneder efter tilgang, men efter reformen er fuldførelsesgraden for den pågældende elevgruppe steget til ca. 60 pct. i 2015 og 2016, jf. figur 5.41.

For de, der kommer direkte fra folkeskolens 9. eller 10. klasse, begynder størstedelen på det nye grundforløbs 1. del, GF1, og fortsætter bagefter på GF2.⁸ I nærværende analyse er der korrigeret for, at elever skal fuldføre GF1 og GF2 (svarende til i alt 40 ugers grundforløb), før de kan siges at have gennemført et helt grundforløb svarende til det 20-ugers grundforløb, som – inden reformen trådte i kraft – gav adgang til erhvervsuddannelsernes hovedforløb.

Stigningen i fuldførelsesgraden efter reformen er bredt funderet på tværs af elevgrupper. Gruppen af optagne elever, som allerede har gennemført en erhvervsfaglig eller en gymnasial uddannelse, havde før reformen en relativ høj fuldførelsesgrad på over 70 pct. Efter reformen er det tal vokset til 77 pct. i 2015 og 79 pct. i 2016, jf. figur 5.42.

Gruppen af øvrige, som ikke kommer direkte fra folkeskolen og heller ikke har en erhvervsfaglig eller en gymnasial uddannelse, har både før og efter reformen den laveste fuldførelsesgrad. Før reformen fuldførte færre end 45 pct. i denne gruppe grundforløbet. Efter reformen er fuldførelsesgraden steget til 58 pct. i 2015 og 2016, jf. figur 5.43.

Stigningen i fuldførelsesgraden kan blandt andet hænge sammen med, at 9 ud af 10 af de optagne elever efter reformen har de basale faglige forudsætninger for at kunne gennemføre en erhvervsuddannelse, idet de opfylder erhvervsskolernes adgangskrav. Udviklingen kan også være påvirket af reformens indførelse af nye og adskilte grundforløb, hvor de helt unge samles i et egentligt ungdomsuddannelsesmiljø på GF1.

5.3.2 Kvikbonus for tidlig studiestart

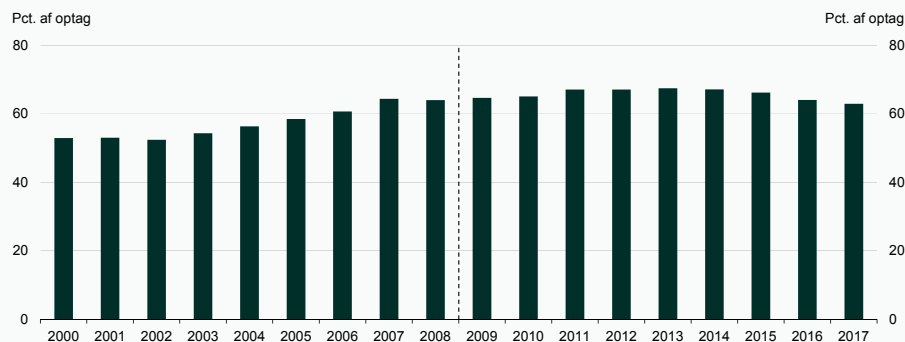
Der har været fokus på at få unge hurtigt i gang med en videregående uddannelse. Med Velfærdsaftalen 2006 indførtes en såkaldt kvikbonus for tidlig studiestart (også kaldet 1,08-reglen). Kvikbonussen trådte i kraft for de studerende, som søgte optagelse på en videregående uddannelse i 2009. Bonussen består i, at karaktergennemsnittet fra den adgangsgivende eksamen ganges med 1,08, når gennemsnittet lægges til grund ved optagelsen på en videregående uddannelse. Bonussen gælder alene ansøgere, som søger optagelse senest to år efter afslutningen af den adgangsgivende eksamen.

Kvikbonussen har tilsyneladende understøttet en allerede eksisterende udvikling, hvor flere studerende påbegynder en videregående uddannelse inden for to år efter, at de har opnået en adgangsgivende eksamen. Der er således ikke tegn på, at flere studerende under ét hurtigere begyndte på en videregående uddannelse som følge af kvikbonussen. Således er andelen af optagne på de videregående uddannelser, som har færdiggjort en gymnasial uddannelse i løbet af de seneste to år, steget støt fra 53 pct. i 2000 til 67 pct. i 2014. De seneste tre år er andelen faldet en smule til godt 63 pct. i 2017, jf. figur 5.44.

⁸ Det er muligt at begynde direkte på GF2, såfremt man allerede har en uddannelsesaftale med en virksomhed. De, som først går i gang med en erhvervsuddannelse i januar eller senest i august måned året efter afgang fra folkeskolen, kan selv vælge, om de vil starte på GF1 eller GF2.

Figur 5.44

Optagne på videregående uddannelser, som har haft højst 2 sabbatår



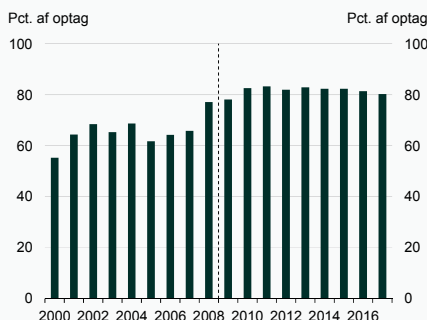
Anm.: Kalenderår. Personer, som gennemfører en gymnasial ungdomsuddannelse (stx, hf, hhx eller htx) og påbegynder en kort videregående, mellemlang videregående eller en bacheloruddannelse senest to år efter endt gymnasial uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

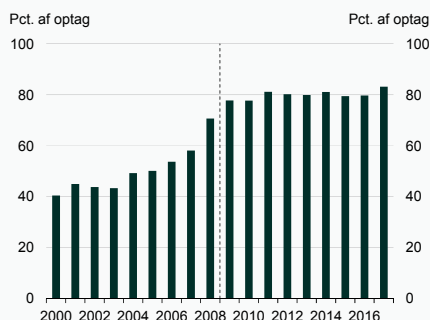
Kvikbonusen forbedrer ansøgernes mulighed for optagelse på videregående uddannelser med adgangskvotienter. Det forventes derfor, at kvikbonusen primært havde en effekt på optaget på uddannelser med adgangskvotienter. I 2017 var det 50 pct. af uddannelsesudbuddene på de videregående uddannelser. Blandt akademiske bacheloruddannelser havde 19 pct. en adgangskvotient over 9.

Der er tydelige tegn på, at indførelsen af kvikbonusen har påvirket adfærden blandt ansøgere til udvalgte uddannelser. Eksempelvis blev andelen af optagne med maksimalt to sabbatår på bacheloruddannelsen i medicin forøget fra 66 pct. i 2007 til 78 pct. i 2009, jf. figur 5.45.

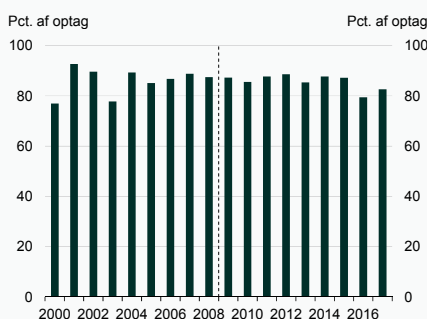
Figur 5.45

Optagne på bachelor i medicin, som har haft højst to sabbatår

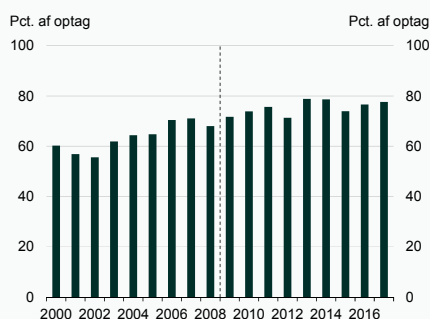
Figur 5.46

Optagne på bachelor i psykologi, som har haft højst to sabbatår

Figur 5.47

Optagne på ingeniørbacheloruddannelser, som har haft højst to sabbatår

Figur 5.48

Optagne på bachelor i engelsk, som har haft højst to sabbatår

Anm.: Kalenderår. Personer, som gennemfører en gymnasial ungdomsuddannelse (stx, hf, hhx eller htx) og påbegynder en bachelor senest to år efter endt gymnasial uddannelse. Det bemærkes, at antallet af studerende på ingeniørbacheloruddannelserne er meget lavt før 2004, hvor denne type uddannelser udbredes. Det kan påvirke resultaterne før 2004.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

På bacheloruddannelsen i psykologi voksede andelen, som har haft maksimalt to sabbatår, ligeledes fra 58 pct. i 2007 til 78 pct. i 2009, jf. figur 5.46.

Både medicin- og psykologiuddannelsen har traditionelt været karakteriseret ved høje adgangskvotienter. På begge uddannelser indtrådte effekten allerede i år 2008, hvilket er året før, kvikbonussen trådte i kraft. Det skyldes formodentlig, at kvikbonussen allerede annonceredes i juni 2006. Unge, som var i færd med det andet sabbatår i år 2008, var klar over, at deres gennemsnit ville være relativt mindre værd ved optagelse i 2009, fordi andre studerende på dette tidspunkt ville kunne øge gennemsnittet fra deres ad-

gangsgivende eksamen med 1,08. Således ville studenter fra 2006 alt andet lige stå bedre i kapløbet om de eftertragtede studiepladser i 2008 end i 2009.⁹

Ingeniørbacheloruddannelserne og bacheloruddannelsen i engelsk har traditionelt haft relativt lave eller ingen adgangskvotienter, og som regel optages næsten alle på disse uddannelser. Derfor førte kvikbonussen på disse uddannelser ikke til en stigning i andelen af optagne med maksimalt to sabbatår i årene umiddelbart efter dens indførelse, jf. figur 5.47 og 5.48.

Der er siden midten af 00'erne blevet flere uddannelser med en bindende adgangskvotient og flere uddannelser med en relativ høj adgangskvotient. Det kan dels skyldes en stigning i det samlede antal ansøgere til videregående uddannelser og dels, at kvikbonussen presser adgangskvotienten op på uddannelser, hvor der er flere kvalificerede ansøgere end studiepladser. Kvikbonussen gives til alle, som søger optagelse inden for 2 år, uafhængigt af ansøgnernes faglige kvalifikationer. Disse forhold fik i marts 2018 Udvalget om bedre universitetsuddannelser til at anbefale, at kvikbonussen afskaffes.¹⁰

5.3.3 Fremdriftsreformen

Formålet med Fremdriftsreformen, som blev indfaset fra 2014, var at mindske de studerendes overskridelser af den normerede studietid. I 2011 brugte den gennemsnitlige kandidatstuderende på en lang videregående uddannelse knap 10 måneder mere end den normerede studietid.

Fremdriftsreformen indebar blandt andet skærpede krav til studieaktivitet. Studerende skulle fremadrettet være tilmeldt fag og eksamener svarende til et fuldtidsstudium pr. semester. Samtidig mistede studerende retten til SU, hvis de blev mere end et halvt år forsinket med studierne.

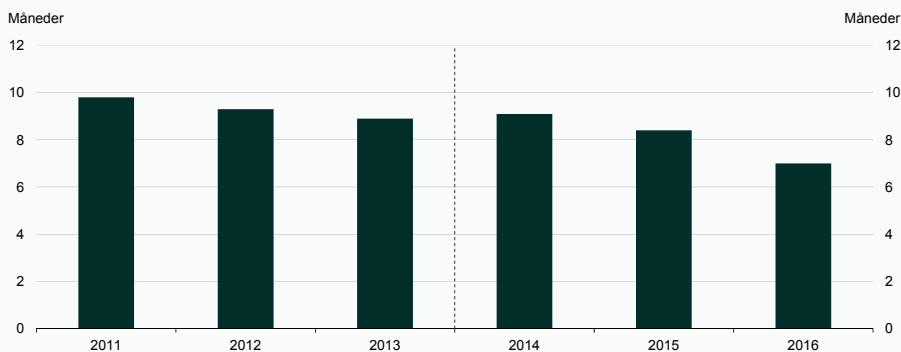
De skærpede studieaktivitetskrav har været en medvirkende årsag til, at kandidatstuderende på lange videregående uddannelser kommer hurtigere igennem uddannelsessystemet. Siden 2013 er den gennemsnitlige overskridelse i forhold til normeret studietid for kandidatstuderende reduceret fra knap 9 til 7 måneder, jf. figur 5.49.

⁹ Dog bemærkes det, at optagelsesåret 2008 udmærkede sig ved et markant fald i antallet af ansøgere til universitetsuddannelserne pga. ændrede adgangskrav. Det kan også have påvirket søgningen og optaget i 2008 såvel som i 2009.

¹⁰ Udvalget om bedre universitetsuddannelser (2018).

Figur 5.49

Gennemsnitlig overskridelse i forhold til normeret studietid blandt kandidatstuderende på lange videregående uddannelser, 2011-2016



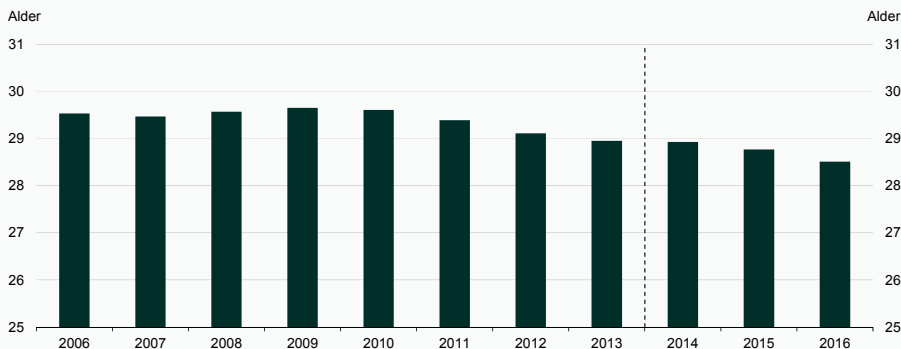
Anm.: Afgangår. Overskridelsen vedrører studerende på overbygningen af de delte kandidatuddannelser. Overskridelsen gælder kun for overbygningen og skal således ses i forhold til en normeret studietid på, typisk, to år.

Kilde: Uddannelses- og forskningsministeriet.

Når studerende begynder tidligere og brugere kortere tid på uddannelsen, falder dimittendalderen. Siden 2009 er de dimitterende kandidatstuderende på lange videregående uddannelser år efter år blevet yngre, og alene siden 2013 er den gennemsnitlige dimittendalder faldet med knap 6 måneder til 28,5 år i 2016, jf. figur 5.50.

Figur 5.50

Gennemsnitlig dimittendalder for kandidatstuderende på lange videregående uddannelser



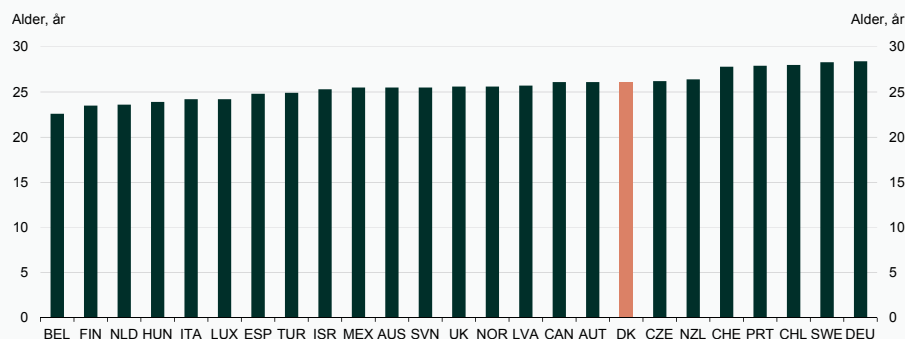
Anm.: Afgangår. Der ses alene på studerende på kandidatuddannelser, fordi det er de første studerende, som kan følges til dimission, hvor hele uddannelsesdelen har været påvirket af Fremdriftsreformen. Den første gruppe med disse uddannelsesvilkår begyndte på en toårig kandidatuddannelse i 2014 og kunne dimitere i 2016.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Fremdriftsreformen skal blandt andet ses i lyset af, at danske studerende er ældre end mange af deres udenlandske medstuderende, når de dimitterer. I en international sammenligning er Danmark blandt de OECD-lande, hvor bachelorstuderende bliver senest færdige med deres studier, jf. figur 5.51.

Figur 5.51

Gennemsnitlig dimittendalder for bachelorstuderende på tværs af OECD-lande, 2015



Anm.: Opgørelsen vedrører studerende, som afslutter en akademisk bacheloruddannelse, professionsbacheloruddannelse eller uddannelse på tilsvarende niveau (ISCED niveau 6).

Kilde: OECD Education at a glance.

Fremdriftsreformen har været udsat for kritik. Særligt kravet om tilmelding til fag og prøver svarende til et fuldtidsstudium har været kritiseret for at skabe ufleksible uddannelser med unødigt bureaukrati.

Kritikken førte i maj 2016 til en justering af Fremdriftsreformen. Folketinget besluttede at lempe reformen, så uddannelsesinstitutionerne får mere fleksible rammer til at tilrettelægge de videregående uddannelser. Universiteterne skal fortsat reducere den gennemsnitlige studietid med 4,3 måneder frem mod 2020 i forhold til 9,8 måneder i 2011, men med de nye regler får institutionerne væsentlig mere frihed til selv at fastsætte rammerne. Eksempelvis er det ikke længere obligatorisk for alle studerende at være tilmeldt fag og eksaminer svarende til et fuldtidsstudium, jf. *Aftale om justering af fremdriftsreformen (2015)*. De konkrete studieaktivitetskrav fastsættes i dag af de enkelte uddannelsesinstitutioner.

5.4 Stigende levetid

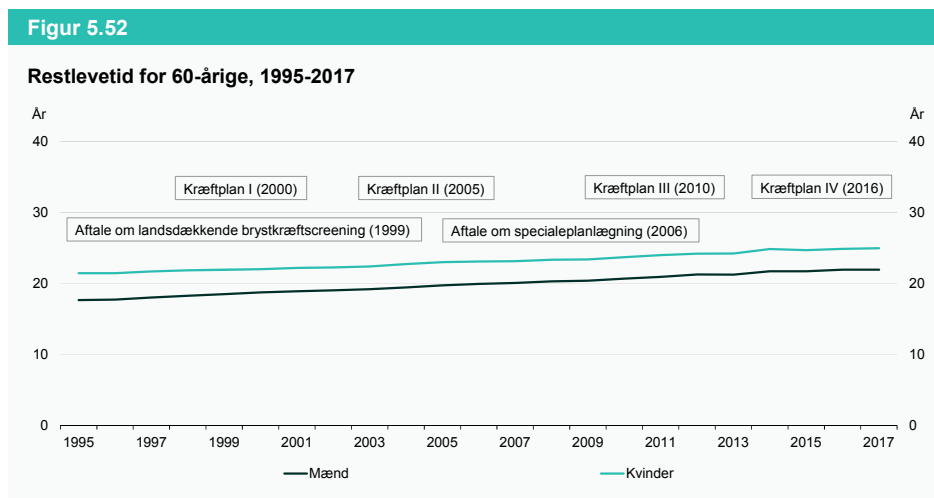
I 1995 var den forventede levetid i Danmark 2 til 3 år kortere end levetiden i Norge, Sverige og Finland. Siden midten af 1990'erne har levetiden været støt stigende for både mænd og kvinder.

Der er mange årsager til, at levetiden stiger: Det kan blandt andet tilskrives sundere levestil og bedre arbejdsforhold. Men stigningen skal også ses i lyset af den medicinske og

teknologiske udvikling på sundhedsområdet. I perioden er der også gennemført en række sundhedspolitiske tiltag. Særligt kræftområdet har haft stor politisk bevågenhed. På den baggrund er der løbende gennemført initiativer for at forbedre behandlingsmulighederne, behandlingskapaciteten og tilrettelæggelsen af behandlingsforløb.

Det er særligt en lavere dødelighed generelt blandt personer over 60 år, som har bidraget til, at levetiden stiger i Danmark.

Restlevetiden for 60-årige mænd er 22 år i 2017 og 25 år for kvinder, jf. figur 5.52.



Anm.: Middellevetiden er baseret på historiske 2-årige dødeligheder. Udvalgte reformer og sundhedspolitiske initiativer er vist.

Kilde: Danmarks Statistik.

Den forventede levetid for en 60-årig er dog stadig højere i de andre nordiske lande, men Danmark har indhentet noget af forskellen siden 1995. For 60-årige kvinder er den forventede restlevetid steget med 3,5 år siden 1995, mens den for mænd er steget med 4,3 år, jf. tabel 5.3.

Tabel 5.3

Forventet restlevetid for 60-årige, 1995 og 2015

Antal år	Mænd			Kvinder		
	1995	2015	Ændring	1995	2015	Ændring
Danmark	17,6	21,9	4,3	21,4	24,9	3,5
Finland	18,1	22,2	4,1	23,1	26,3	3,2
Norge	18,9	23,1	4,2	23,4	25,9	2,5
Sverige	19,9	23,1	3,2	24,1	25,8	1,7

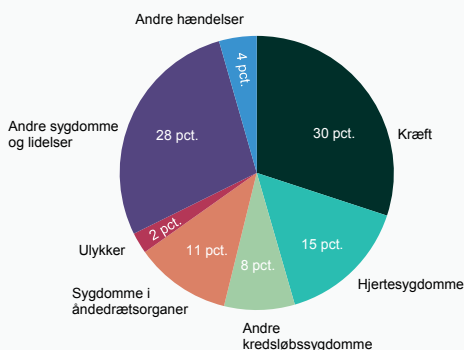
Kilde: OECD Health Status og egne beregninger.

Mulige forklaringer på udviklingen i levetiden kan blandt andet findes ved at se på dødsårsager. Det er i langt de fleste tilfælde sygdomme, som er dødsårsagen, mens ulykker og andre hændelser kun i begrænset omfang er årsag til død.

Den hyppigste enkeltstående dødsårsag i Danmark er kræftsygdomme, som står for 30 pct. af alle dødsfald i 2016, jf. figur 5.53.

Figur 5.53

Dødsårsager, 2016



Anm.: Dødsårsager er grupperet på baggrund af aggregerede dødsårsager (A-listen), som er baseret på ICD-10-koder. Andre sygdomme og medfødte lidelser består af grupperne A-01, A-03 - A-07 og A-12 - A-18. Andre hændelser består af A-20 - A-24.

Kilde: Sundhedsdatastyrelsen og egne beregninger.

Bedre kræftoverlevelse er derfor en faktor for udviklingen i befolkningens levetid. Dødeligheden som følge af kræft afhænger af, hvor mange der får kræft, og hvor mange som overlever kræft. Overlevelsesmulighederne er blandt andet knyttet til, hvor hurtigt sygdommen konstateres, og hvor gode behandlingsmulighederne er. I det følgende er fokus alene på kræftområdet, herunder udviklingen i antallet af kræfttilfælde og mulighederne for at overleve kræft.

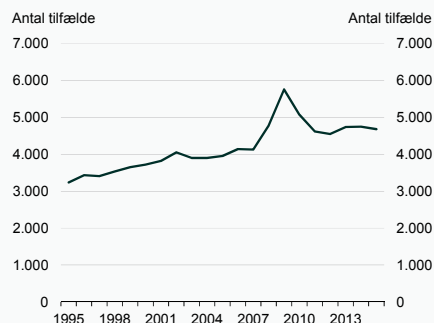
5.4.1 Kræftområdet

Antallet af konstaterede kræfttilfælde pr. år er stigende. Det hænger blandt andet sammen med, at risikoen for at få kræft stiger med alderen. Den stigende levetid i kombination med den demografiske udvikling, som betyder, at andelen af ældre i befolkningen vokser, er begge faktorer, som i sig selv trækker i retning af, at der bliver flere, som får kræft.

De fire hyppigst forekommende kræftformer i dag er brystkræft, prostatakræft, lungekræft og tyktarmskræft. Alle fire former for kræft har været i vækst målt på antal tilfælde i befolkningen pr. år siden 1995, jf. figur 5.54-5.57.

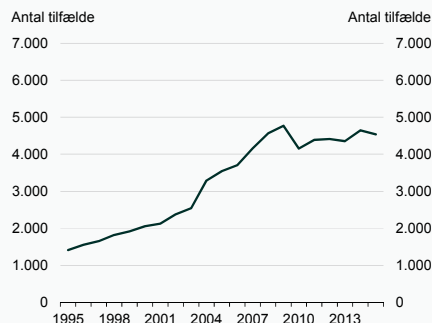
Figur 5.54

Brystkræft hos kvinder, 1995-2015



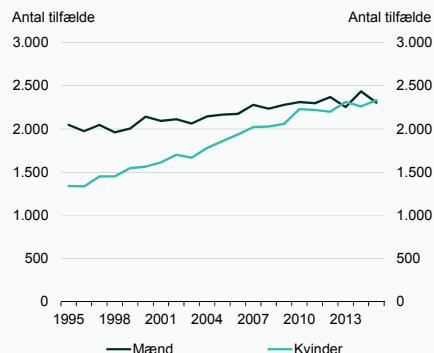
Figur 5.55

Prostatakræft hos mænd, 1995-2015



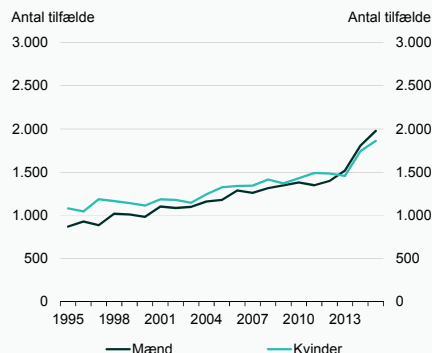
Figur 5.56

Lungekræft, 1995-2015



Figur 5.57

Tyktarmskræft, 1995-2015



Anm.: Stigningen i incidens for brystkræft i perioden 2008-2010 hænger sammen med, at det landsdækkende screeningsprogram for brystkræft begyndte i 2007. Det fører til, at der bliver opdaget flere tilfælde i de efterfølgende år, jf. *Nye kræfttilfælde i Danmark, 2016*, Sundhedsdatastyrelsen. Tilsvarende blev der som led i Kræftplan III indført screening for tarmkræft for personer i alderen 50-74 år fra 1. marts 2014.

Kilde: Nordcan og egne beregninger.

Ovenfor er vist det faktiske antal konstaterede kræfttilfælde. I takt med, at der kommer flere ældre, er det forventeligt, at der opstår flere kræfttilfælde. Men også når der tages højde for den ændrede demografi, viser aldersstandardiserede incidensrater også en tendens til, at der er flere som får konstateret kræft. En af årsagerne kan være, at flere kræftsygdomme bliver opdaget på et tidligere tidspunkt, fx gennem screening. En anden årsag kan være, at når behandlingsmulighederne for andre sygdomme – fx hjertekar-sygdomme – bliver bedre, er der også flere, der lever længere, som senere hen kan få kræft, jf. Sundhedsdatastyrelsen (2016).

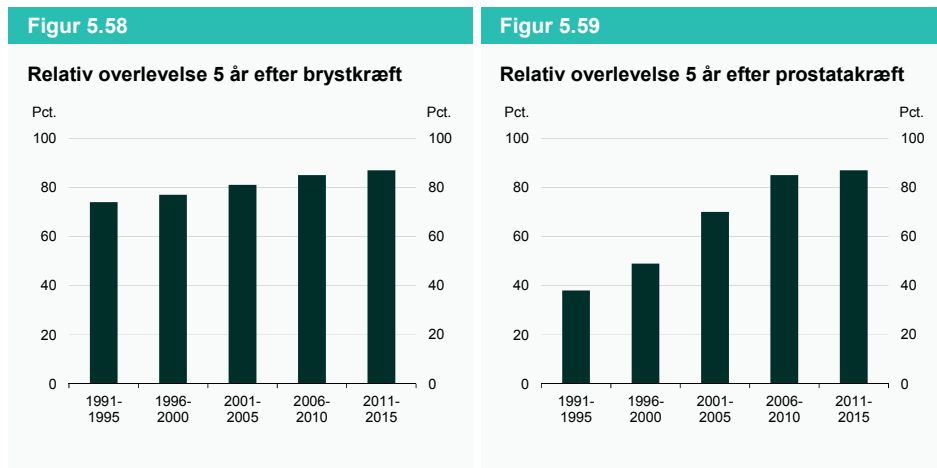
I 1998 blev der nedsat en Kræftstyregruppe, som skulle udarbejde den første nationale kræftplan. Det skete blandt andet på baggrund af en erkendelse af, at kræftbehandlingen i Danmark ikke kunne måle sig med behandlingsresultaterne i Norge og Sverige, jf. Sundhedsstyrelsen (2000).

Sidenhen er der udarbejdet i alt fire kræftplaner. Kræftplanerne har været blandt de væsentlige politiske tiltag på sundhedsområdet de seneste ti år. Kræftplanerne indeholder anbefalinger til at forbedre indsatserne. Anbefalingerne er blandt andet gået på at udvikle standardiserede behandlingsforløb på kræftområdet, de såkaldte pakkeforløb, som blandt andet har til formål at sikre ensartede og hurtigere patientforløb. Desuden medvirker pakkeforløbene til en bedre kapacitetsudnyttelse og højere effektivitet.

Sundhedsdatastyrelsen peger også på, at forbedringen i 1-årsoverlevelsen efter kræftsygdom er sammenfaldende med indførelsen af pakkeforløb på kræftområdet i perioden 2007-2009. Det kan indikere, at hurtigere udredning og behandling via pakkeforløb har været medvirkende til at forbedre overlevelsesmulighederne, jf. Sundhedsdatastyrelsen (2017).

Mulighederne for at overleve en kræftsygdom er blevet bedre de seneste 25 år. Det hænger blandt andet sammen med, at der er sket lægefaglige og medicinske fremskridt, ligesom operationer og strålebehandling er blevet bedre. De nyeste opgørelser fra Sundhedsdatastyrelsen viser, at for 2014-2016 er den samlede 5-års overlevelse 62 pct. for mænd og 65 pct. for kvinder for de fleste kræftformer, jf. Sundhedsdatastyrelsen (2017).

Overlevelsessandsynligheden er steget for de fire mest udbredte kræftsygdomme. Fem år efter en diagnose for brystkræft forventes knap 90 pct. af patienterne at være i live i dag, mens det var 75 pct. af patienterne med brystkræft i begyndelsen af 1990'erne, jf. figur 5.58.

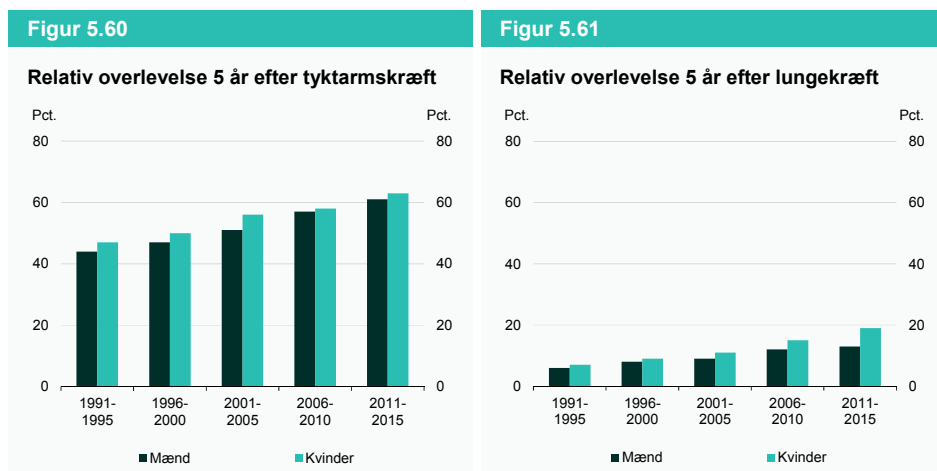


Anm.: 5-års alders-standardiseret relativ overlevelse blandt 0-89-årige. Brystkræft er for kvinder og prostatakræft er for mænd. Relativ overlevelse kan fortolkes som sandsynligheden for at overleve en kræftsygdom, når der er justeret for andre dødsårsager. Relativ overlevelse beregnes som forholdet mellem den observerede overlevelse blandt kræftramte og den forventede overlevelse for disse, såfremt de ikke var ramt af kræft.

Kilde: Nordcan.

Særligt for prostatakræft har forbedringen været markant. Mens kun 40 pct. af patienterne overlevede efter 5 år i begyndelsen af 1990'erne er det fordoblet til over 80 pct. i 2011-2015, jf. figur 5.59.

Overlevelsessandsynligheden er også øget betydeligt for tyktarmskræft hos både for mænd og kvinder, jf. figur 5.60.



Anm.: Se anmærkning til figur 5.58 og 5.59.

Kilde: Nordcan.

Lungekræft er den kræftform – blandt de største kræftformer – hvor overlevelsesmuligheden er lavest. Overlevelsen efter lungekræft er dog mere end fordoblet for mænd og tredoblet for kvinder siden begyndelsen af 1990'erne. I perioden 2011-2015 er det omkring 13 pct. mænd og knap 20 pct. kvinder, som er i live 5 år efter at have fået lungekræft, jf. figur 5.61.

Hurtig udredning og behandling er afgørende for mulighederne for at overleve en kræftsygdom. Der har siden 1999 eksisteret regler om maksimal ventetid på forundersøgelse og behandling af livstruende kræftsygdomme. I første omgang alene for brystkræft, men i dag omfatter reglerne om maksimal ventetid alle kræftformer bortset fra kræftsygdomme, som kræver knoglemarvstransplantation, og hudkræft, som ikke er modermærkekræft.

Patienter med livstruende kræftsygdomme – og visse tilstande forbundet med iskæmisk hjertesygdom (fx åreforkalkning) – har ret til, at behandlingsforløb igangsættes inden for en bestemt tidsperiode. Reglerne om maksimale ventetider forpligter regionen til at finde behandlingstilbud på et offentligt eller privat hospital et andet sted i landet eller i udlandet, hvis patienten ikke kan behandles inden for den lovfastsatte maksimale ventetid.

Reglerne om maksimale ventetider og kræftpakkeforløbene er faktorer, som kan have bidraget til, at ventetiderne er faldet. Initiativerne indebærer, at der er økonomisk og lovgivningsmæssig tilskyndelse for sundhedsvæsenet til at reducere ventetiderne. Det medvirker til mere sammenhængende forløb for patienterne og større tryghed, jf. VIVE (2018).

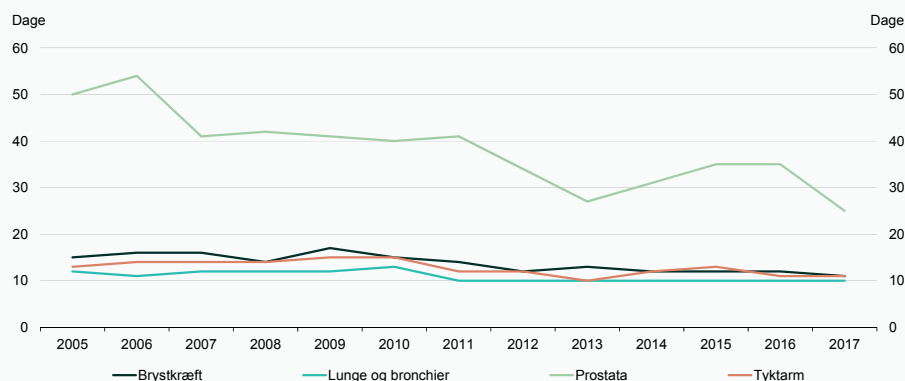
Ventetider kan opgøres på forskellige måder. Pakkeforløbene på kræftområdet monitoreres for hver sygehusafdeling. Registreringerne viser i hvor høj grad, de enkelte sygehusafdelinger overholder de anbefalede frister i pakkeforløbene. Det oplyses blandt andet, hvor stor en andel af pakkeforløbene, som er gennemført inden for de angivne standardforløbstider. For eksempel fremgår det, at 77 pct. af de registrerede forløb i 2017 blev gennemført indenfor standardforløbstiden, jf. Sundhedsstyrelsen (2017).

Sundhedsdatastyrelsen opgør også de erfarede ventetider for et patientforløb, som den samlede ventetid indtil operation. Patienter visiteres fx til et venteforløb i tiden efter udredning og patientens accept af behandling og indtil operationen igangsættes.

Den gennemsnitlige erfarede ventetid til operationer af de fire hyppigste kræftformer er reduceret fra 2005 til 2017, jf. figur 5.62.

Figur 5.62

Gennemsnitlig ventetid for opererede kræftpatienter, 2005-2017



Anm.: Opgørelsen omfatter kun somatiske, elektive (planlagte) patientforløb, der er offentligt finansieret. Alene kræftpatienter, der har fået foretaget en operation i løbet af venteforløbet. Ventetiden er erfaret ventetid, som er summen af aktive venteperioder i et venteforløb. Implementering af Sundhedsplatformen i Region Hovedstaden fra og med maj 2017 kan have indflydelse på de opgjorte ventetider. Opgørelsen skal derfor tolkes med varsomhed.

Kilde: Sundhedsdatastyrelsen.

De vigtigste politiske initiativer på sundhedsområdet med betydning for kræftsygdomme er præsenteret i boks 5.12.

Boks 5.10**Initiativer med betydning for kræftområdet siden 1995**

Der er de seneste 20 år gennemført en række initiativer på kræftområdet for at forbedre behandlingen og overlevelsesmulighederne. Den første kræftplan blev udfærdiget i slutningen af 1990'erne, blandt andet fordi overlevelsen efter kræftsygdomme var konstateret dårligere i Danmark end i de øvrige nordiske lande. Nedenfor er listet en række sundhedsinitiativer med betydning for kræftområdet.

- **Finansloven for 2000**
Lov om tilbud til mammografiscreening til kvinder i alderen 50 til 69 år i hele landet senest i 2010.
- **Bekendtgørelse om maksimale ventetider for visse livstruende sygdomme, 1999**
Bekendtgørelsen er sidenhen ændret og omfatter i dag alle kræftsygdomme bortset fra kræftsygdomme, som kræver knoglemarvstransplantation, og hudkræft, som ikke er modermærkekræft.
- **Kræftplan I, 2000**
Anbefalinger til at forbedre diagnostik, udredning og behandlingsskapacitet.
- **Kræftplan II, 2005**
Anbefalinger til styrket tobaksforebyggelse, oprettelse af standardiserede forløb – kræftpakker og styrket monitorering.
Aftale om at udbrede pakkeforløb til hele landet og alle kræftformer.
- **Specialeplanlægning, 2006**
Sundhedsstyrelsens specialeplanlægning definerer og afgør, hvilke offentlige og private hospitaler, som må varetage de særlige komplekse sygehusfunktioner i Danmark for at sikre høj faglig kvalitet og sammenhæng i behandlingen.
- **Kræftplan III, 2010**
En del af Finansloven for 2011. Måltrettet bedre patientforløb før, under og efter behandlingen.
- **Kræftplan IV, 2016**
En del af Finansloven for 2017. Der afsættes midler til at øge kapaciteten og tiltag til styrket behandlingskvalitet, patientinddragelse og forebyggelse.

5.5 Litteratur

- Arbejdsmarkedskommissionen (2009), *Velfærd kræver arbejde*.
- Dagpengekommisionen (2015), *Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport*.
- Deloitte (2018), *Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob: hovedrapport*.
- De Økonomiske Råd (2002), *Dansk Økonomi, efterår 2002*.
- De Økonomiske Råd (2013), *Dansk Økonomi, forår 2013*.
- Frederiksen, A., E. K. Graversen og N. Smith (2001), *Overtime work, dual job holding and taxation*.
- Finansministeriet (1998), *Den moderne efterløn*.
- Finansministeriet (1999), *Finansredegørelse 98/99*.
- Finansministeriet (2014), *Finansredegørelse 2014*.
- Hansen, H. og M. L. Schultz-Nielsen (2015), *Kontanthjælpen gennem 25 år – Modtagere, regler, incitamenter og levevilkår fra 1987 til 2012*, 1. udgave, København, Gyldendal.
- Kleven, H og E. A. Schultz (2014), *Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms*, American Economic Journal: Economic Policy 6(4), 271-301, 2014.
- KORA (2017), *Grundforløb på erhvervsuddannelserne efter reformen*.
- Kreiner, C. T., R. Munch og H. J. Whitta-Jacobsen (2015), *Taxation and the Long Run Allocation of Labor*, Journal of Public Economics 127, 2015, pp. 74–86.
- Kreiner, C. T., S. Leth-Petersen, P. E. Skov (2016), *Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records*, American Economic Journal: Economic Policy 8, 2016, 233-257.
- le Maire, D. og B. Schjerning (2013), *Tax Bunching, Income Shifting and Self-employment*, Journal of Public Economics, Bind 107, 2013, s. 1-18.
- Sundhedsdatastyrelsen (2016), *Nye kræfttilfælde i Danmark*.
- Sundhedsdatastyrelsen (2017), *Kræftoverlevelse i Danmark, Cancerregisteret, 2001-2015*.
- Sundhedsstyrelsen (2000), *National kræftplan*.
- Sundhedsstyrelsen (2017), *Monitorering af forløbstider på kræftområdet, årsopgørelsen 2017*.
- Udvalg om bedre universitetsuddannelser (2018), *Universitetsuddannelser til fremtiden*.
- Velfærdskommissionen (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg*.
- VIVE (2018), *Den statslige styring af det regionale sundhedsområde – Analyse af centrale instrumenter*.

Bilag 5.1 VLAK-regeringens øvrige initiativer på skatte- og afgiftsområdet

Tabel 1

VLAK-regeringens øvrige initiativer på skatte- og afgiftsområdet, virkning i 2025

År	Reform	Indhold	Umiddelbart provenu, mia. kr. (2018-niveau)
2017	Tryghed om boligbeskatningen	Ny model for boligbeskatning.	-4,2
2017	Omlægning af bilafgifterne	Ændringer af ejerafgift og registreringsafgift.	-0,6
2017	Erhvervs- og iværksætteraftale	Lempelser af skatter og afgifter på en række områder.	-2,6
2017	Finanslov for 2018	Skatten på fri telefon fjernes, permanent Bolig-Jobordning.	-1,3
2018	Omlægning af finansiering af DR	Omlægningen fra licensfinansiering til finanslovfinansiering.	-0,4
2018	Energiaftale	Reduktion af elafgift og elvarmeafgift.	-2,1

Anm.: Se anmærkning til figur a i boks 5.9.

Kilde: Finansministeriet, Skatteministeriet, respektive aftaletekster og egne beregninger.

Bilag 5.2 Forskelle mellem opgørelser af fuldførelsesgrad

Undervisningsministeriet beregner fuldførelsesgrader for de erhvervsfaglige grundforløb på baggrund af institutionernes indberetninger til Danmarks Statistiks elevregister samt Styrelsen for IT og Læring. Der korrigeres for, at elever kan afbryde ét grundforløb og påbegynde et nyt inden for 15 måneder efter afbrydelsen. Dermed tillades afbrud med omvalg, hvilket betyder, at elever, som genoptager en erhvervsuddannelse inden for 15 måneder efter afbrud, ikke tæller med som afbrudte. Der ses også bort fra helt korte uddannelsesforløb, som afbrydes inden for en måned.

Derudover er Undervisningsministeriets opgørelse delvist baseret på en estimeret fuldførelsesgrad. I beregningen af fuldførelsesgraden for årene 2014/15, 2015/16 og 2016/17 udgør modelberegningen i øjeblikket hhv. 1, 8 og 62 pct. af grundlaget. Således er den opgjorte fuldførelsesgrad delvist baseret på historiske data.

Endelig løber skoleårene i Undervisningsministeriets statistik fra 1. oktober til 30. september året efter, hvorfor erhvervsuddannelsesreformen kun har delvis indflydelse på tilgangen i 2014/15 og først slår fuldt igennem på tilgangen i 2015/16.

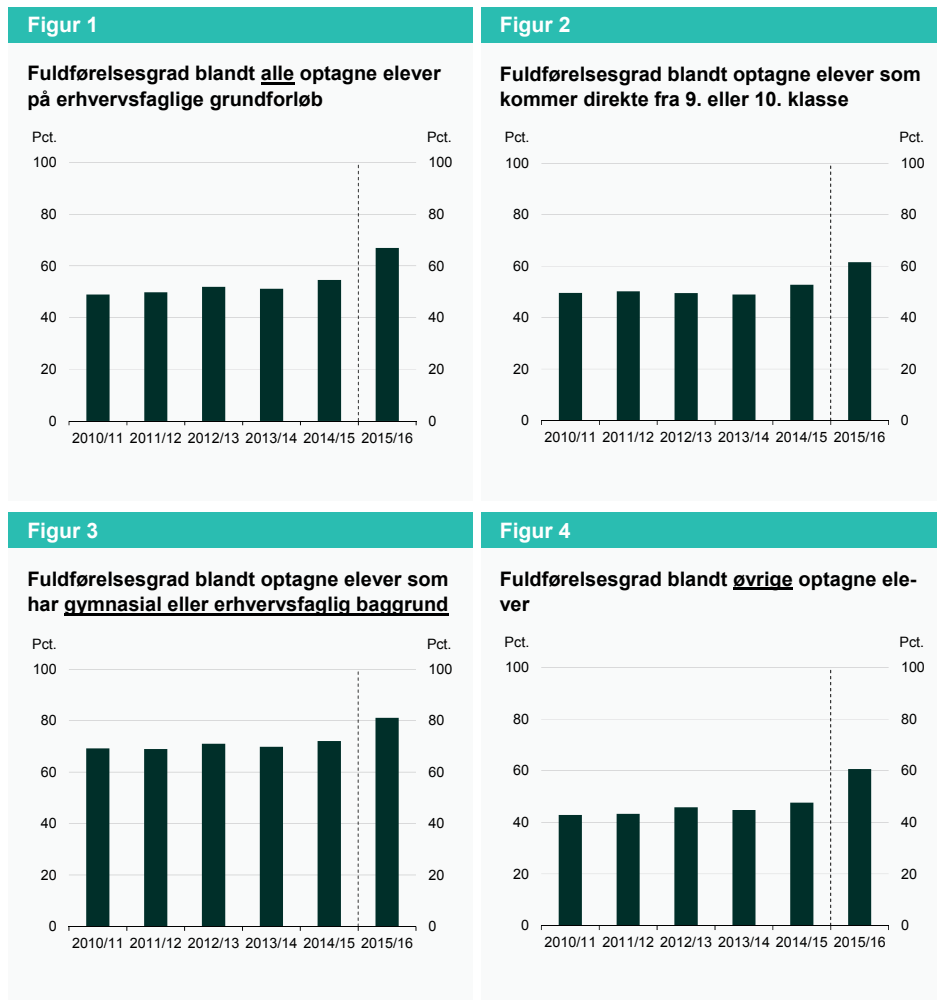
Metoden i dette kapitel adskiller sig på en række afgørende punkter fra Undervisningsministeriets statistik om fuldførelse. For det første grupperes optag på erhvervsfaglige grundforløb i skoleår, som løber fra 1. august til 31. juli året efter. Det gør det muligt helt at adskille årene før reformens ikrafttrædelse den 1. august 2015 fra årene efter. I nærværende kapitel er 2015/16 første skoleår, hvor eleverne påvirkes af reformen.

For det andet er det i nærværende opgørelse forudsat, at grundforløbet skal være fuldført inden for 13 måneder efter optag på uddannelsen, hvilket gør det muligt at sammenligne fuldførelsesgraden for hver årgang til og med optaget i august 2016.

For det tredje tages der ikke i nærværende opgørelse højde for, at nogle elever, som afbryder deres uddannelse inden for 13 måneder, kan begynde på et nyt grundforløb. Derfor tæller afbrud med omvalg som et frafald i nærværende definition, og det medvirker til, at fuldførelsesgraden undervurderes både før og efter reformen.

Forskellene mellem Undervisningsministeriets statistikker og metoden anvendt i dette kapitel betyder, at fuldførelsesgraderne ikke er fuldt sammenlignelige.

Bilag 5.3 Fuldførelsesgrad for fulde optag, 2010/11-2015/16



Anm.: Fuldførelse af grundforløb inden for 13 måneder efter tilgang. Skoleåret løber fra 1. august til 31. juli året efter. Personer, som afslutter folkeskolens 9. eller 10. klasse og begynder på et erhvervsfagligt grundforløb senest den 31. juli året efter, indgår i kategorien *Direkte fra 9./10. klasse*. *Med erhvervsfaglig eller gymnasial uddannelse* er personer, som har gennemført en af disse uddannelser inden grundforløbets påbegyndelse. *Øvrige* omfatter personer, som ikke kommer direkte fra folkeskolen og som ikke har en anden ungdomsuddannelse samt personer med manglende oplysninger om afslutning af folkeskolen. Personer, som efter reformen tilgår og fuldfører et GF1 og efterfølgende påbegynder et GF2, regnes med én gang. For denne gruppe kræver fuldførelse, at både GF1 og GF2 (i alt 40 ugers grundforløb) fuldføres inden for 13 måneder efter tilgang til GF1.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.



Økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Bille

Dansk økonomi er bomstærk, og det er der god grund til at glæde sig over. Beskæftigelsen er høj, ledigheden er lav, flere får en uddannelse, og danske familier har fået flere penge mellem hænderne.

Fordeling og incitamentter 2018 dokumenterer, hvordan reformer på en række områder har givet et massivt løft samtidigt med, at vi stadig er et land uden store økonomiske skel. Danmark er i dag et konkurrencedygtigt og moderne samfund med et erhvervsliv, der kan gøre sig gældende i den globale konkurrence, og der bliver skabt attraktive jobs til glæde for alle. Takket være reformerne har vi i dag et rigere samfund.

Jeg glæder mig over de resultater, der er opnået. Men jeg har også ambitioner om mere. Endnu flere skal have et job og forsørge sig selv og sin familie, og endnu flere skal have en god uddannelse, der ruster dem til et langt liv på arbejdsmarkedet. Danske familier skal have et større rådighedsbeløb, og det skal være mere attraktivt for virksomhederne at investere i danske arbejdspladser. De ambitioner kan vi omsætte til virkelighed, hvis vi gennemfører nye reformer og tiltag, der løfter Danmark.

