Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

Analyserapport. Maj 2004
Velfærskommissionen
Torben M. Andersen (formand), professor, Aarhus Universitet.
Stine Bosse, koncernchef, Tryg Vesta Gruppen.
Jørgen Elmeskov, deputy director, OECD.
Bente Hyldahl Fogh, direktør, Praktiserende Lægers Organisation.
Birgitte Hansen, direktør, Emergent analyse & rådgivning.
Peter Højland, adm. direktør, Transmedica A/S.
Jørn Henrik Petersen, professor, Syddansk Universitet.
Nina Smith, professor, Handelshøjskolen i Århus.
Jørgen Søndergaard, direktør, Socialforskningsinstituttet.

Sekretariatet
Lars Haagen Pedersen, sekretariatschef.
Jan V. Hansen, souschef.
Søren Lindemann Aagesen, chefkonsulent.
Tove Birgitte Pedersen, chefkonsulent.
Helle Osmer Clausen, specialkonsulent.
Ellen Klarskov Hansen, specialkonsulent.
Svend Jespersen, specialkonsulent.
Steen Nielsen, specialkonsulent.
Peter Olsen, specialkonsulent.
Zitta Mogensen, chefsekretær.
Christian Scheuer, studentermedhjælper.
Esben Anton Schultz, studentermedhjælper.
Thomas Frederiksen, daglig webansvarlig/elev.
Velfærdskommissionen

Analyserapport — Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

Maj 2004
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

Maj 2004
Oplag: 1.500
ISBN: Elektronisk udgave 87-990192-2-1
Omslag: Esben Bregninge Design
Tryk: Schultz Grafisk
Pris: DKK 200,00

Publikationen sælges hos boghandler og Velfærdskommissionens sekretariat:

Landgreven 4
1301 København K.
E kontakt@velfaerd.dk
T 33951060

www.velfaerd.dk
Indholdfortegnelse

Forord.................................................................................................................. 7
Redaktionelt forord.............................................................................................. 9

Kapitel 1: Sammenfatning af det danske velfærdssamfund og dets udfordringer....................... 11
  1.1 Indledning............................................................................................. 11
  1.2 Principper for velfærd........................................................................... 12
  1.3 Udfordringer for det danske velfærdssamfund..................................... 17
  1.4 Fremtidig finansiering af velfærdssamfundet ....................................... 24

Del I: Velfærdssamfundets principper........................................................................ 31

Kapitel 2: Hovedformål og organisering af velfærd..................................................... 33
  2.1 Indledning............................................................................................. 35
  2.2 Velfærdssamfundets hovedformål ....................................................... 36
  2.3 Opgaveløsning i velfærdssamfundet.................................................... 40
  2.4 Velfærdsmodeller................................................................................. 41
  2.5 Forklaringer på velfærdssamfundenes opstæn og historiske udvikling ............... 47
  2.6 Ligestilling og køn ................................................................................ 51
  2.7 Konklusion............................................................................................ 53

Kapitel 3: Forsikring og omfordeling........................................................................... 55
  3.1 Indledning............................................................................................. 57
  3.2 Lighed og retfærdighed........................................................................ 58
  3.3 Sammenhængen mellem lighed og velfærd – rigdom og retfærdighed .......... 63
  3.4 Mekanismer til risikodeling................................................................... 63
  3.5 Principper for risikodeling.................................................................... 64
  3.6 Hvordan kan aktørerne løse opgaven?................................................ 68
  3.7 Beskatning ........................................................................................... 72
  3.8 Andre aspekter vedrørende organisering af omfordeling og risikodeling ....... 74
  3.9 Konklusion............................................................................................ 76

Kapitel 4: Balance mellem generationer og egenskaber ved pensionssystemer ...................... 81
  4.1 Indledning............................................................................................. 83
  4.2 Holdbarhed og etik............................................................................... 84
  4.3 Økonomiske aspekter og den sociale kontrakt mellem generationer... 88
  4.4 Egenskaber ved forskellige pensionssystemer ....................................... 90
  4.5 Generationsregnskaber og finanspolitisk holdbarhed .......................... 96
  4.6 Konklusion............................................................................................ 97
Forord

Velfærdskommissionen udgiver sin første publikation i maj 2004 i form af et debatoplæg med titlen: "Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv". I debatoplægget rejser spørgsmål om, hvilke udfordringer velfærdssamfundet står over for, og hvordan velfærdssamfundet gøres mere robust over disse udfordringer. Endvidere diskuteres, hvordan velfærdssamfundet kan fastholdes og videreudvikles uden at hæve skatterne eller stifte gæld.

Nærværende analyserapport dokumenterer – og er dermed grundlag for – debatoplægget. Rapporten giver imidlertid også en oversigt over en række tilknyttede problemstillinger og områder, som er nyttig baggrundsviden for at diskutere velfærdssamfundets udfordringer og udviklingsveje.


Udover analyserapporten er der udarbejdet tre arbejdsrapporter om

- Politologisk og sociologisk forskning om de politisk-institutionelle dynamikker bag det danske velfærdsamfund
- Økonomiske perspektiver på velfærdssamfundet
- Estimation af middellevetider for mænd og kvinder i Danmark 2002-2100 baseret på Lee-Carter metoden.

Dette materiale er – i lighed med debatoplægget og analyserapporten – tilgængeligt på kommissionens hjemmeside www.velfaerd.dk

Med venlig hilsen

Velfærdskommissionen
Redaktionelt forord

Velfærdskommissionens analyserapport udkom i en foreløbig udgave d. 24. maj. Den endelige udgave har gennemgået en afsluttende redigering med fokus på sproglig afpudsning af alle kapitler. Der er endvidere sket følgende indholdsmæssige ændringer af kapitel 11 og 12:

- I kapitel 11 er 11.2 udvidet med et afsnit, der uddyber og diskuterer sammenhængen mellem restlevetid og individuelle serviceydelser.
- En genberegning af DREAM-kørslerne i kapitel 12 har vist små ændringer i resultaterne, og de korrekte tal er indføjet. Rettelserne påvirker ikke kapitlets konklusioner.
- I 12.6 i afsnittet "Helbredstilstand og offentlige serviceydelser" er rettet en fejl, som påvirker størrelsen af restlevetidsafhængigheden i den del af individuelle offentlige serviceudgifter, der går til sundhed samt sociale udgifter til ældre og plejeudgifter. Resultaterne i afsnittet er rettet, og følsomheden af udgifterne med hensyn til restlevetiden er ca. halveret.
- Kapitel 12 er udvidet med et bilag, der dekomponerer forskellen mellem en standard DREAM-holdbarhedsberegning og Velfærdskommissionens grundforløb.
Kapitel 1
Sammenfatning af det danske velfærds-

˚ samfund og dets udfordringer

1.1 Indledning


En række forhold taler for, at den danske velfærdsmodel kan komme under stigende pres i fremtiden. Udfordringerne kan samles i fire hovedgrupper:

- Øget globalisering.
- Demografiske forskydninger.
- Ændrede normer og øget individualisering.
- Øget efterspørgsel efter velfærdstilbud fra det offentlige og efter fri-

tid.

Øget globalisering sætter den danske velfærdsmodel under pres, fordi det bliver mere omkostningsfuldt at finansiere velfærdsydelser med generelle skatter. Højuddannede kan have en økonomisk tilskyndelse til at flytte til lande med større lønspredning og lavere skatter. Selv i den situation, hvor arbejdskraftens mobilitet på tværs af landegrænser forbliver beskeden, vil den internationale integrationsproces alligevel få betydning for mulighederne for at beskatte arbejdskraft. Det skyldes, at beskæftigelsens mobilitet på tværs af landegrænser meget vel kan blive øget i kraft af outsourcing og udenlandske direkte investeringer. Dette forhold kan i sig selv øge
forvridningerne ved at beskatte arbejdskraft, hvis øgede skatter slår ud i højere lønninger.

De demografiske forskydninger, der med stor sikkerhed kan forudses, er betydelige. Frem til 2040 bliver der færre erhvervsaktive i forhold til antallet af personer, der skal forsørges. Færre til at forsørge flere betyder øget finansieringspres på personerne i arbejdsstyrken for at opretholde niveauet for overførsler og offentlige serviceydelser.


Det er vanskeligt at måle, om tendenserne til at undrages sig den fælles ansvarlighed er voksende. Et tegn på, at solidariteten er mindsket i det danske samfund, er dog, at undersøgelser peger på, at sort arbejde er blevet mere socialt accepteret.

I afsnit 1.2 uddybes principperne for det danske velfærds- samfund. Afsnit 1.3 indeholder en mere detaljeret præsentation af de fire ovennævnte udfordringer. Afsnit 1.4 beskriver mulighederne for fremtidig finansiering af velfærds samfundet i lyset af udfordringerne.

### 1.2 Principper for velfærd

En lang række andre forhold end økonomiske er med til at bestemme udviklingsmulighederne for velfærds- samfundet – eksempelvis politiske, moralske og etiske hensyn og ønsker. Derfor præsenteres i dette afsnit vigtige økonomiske, politologiske og sociologiske vinkler på velfærds samfundet på basis af især kapitlerne 2-6 i analyserapporten.

I alle samfund er der fire hovedtyper af opgaver eller hovedformål, der skal varetages, jf. kapitel 2:
Kapitel 1

- Kollektive løsninger på behovet for at fordele den enkeltes indkomst over livsøbet og for “folkeforsikring”.
- Fremme af lighed og omsorg for de svage grupper.
- Velstandssikring og investering.
- Sikkerhed, infrastruktur og andre statsopgaver.

I kapitel 7 er de offentlige udgifter i Danmark fordelt på de fire hovedformål i årene 1971, 2002 og 2040, hvor oplysningerne om 2040 er baseret på de samfundsøkonomiske fremskrivninger i kapitel 12.

Det fremtidige pres mod velfærdssamfundets finansiering som følge af globaliseringen og de forventede demografiske ændringer kan medføre, at de økonomiske muligheder for at hjælpe de svagt stillede i befolkningen formindskes fremover. Problemet kan blive forstærket, hvis den øgede individualisering resulterer i mindre opbakning til den universelle models kollektive ansvar for de svagere grupper. Derfor er det vigtigt, at det debatteres, hvilke grupper i befolkningen, der reelt har størst behov for omsorg, jf. kapitel 9.

Velfærdssamfundets principielle opgaver og formål kan varetages på forskellige måder. De fleste vestlige lande opfattes som velfærdssamfund, men landenes velfærdssystemer er indrettet meget forskelligt. Ofte skelnes der overordnet mellem tre typer af velfærdssystemer:

- Den universelle model (Skandinavien).
- Den arbejdsmarkedsbaserede model (Kontinentaleuropa).
- Den residuale model (angelsaksiske lande).

I den universelle model er principiet, at de sociale ydelser dækker alle borgere, der kommer ud for en bestemt begivenhed og i øvrigt opfylder betingelserne, uanset deres familiemæssige eller arbejdsmæssige situation. Ydelserne kan være afhængige af aktuel indkomst og/eller formue, eller de kan være ens for alle. I den arbejdsmarkedsbaserede model er de sociale ydelser især forbeholdt de persongrupper, der er eller har været på arbejdsmarkedet, og er ofte knyttet til forudgående indkomst. I den residuale velfærdsmodel er det kun de dårligst stillede, der modtager sociale ydelser, mens resten af befolkningen i stort omfang benytter velfærdsforsikringer på markedsvilkår eller er henvist til den frivillige sektor.

Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

Der kan peges på en række forskellige årsager, som har bidraget til udkiftsvæksten, jf. kapitel 6. Væsentlige overordnede årsager er formentlig omstillingen fra landbrugs- til industrisamfund, befolkningsaldring og kvindeernes stigende erhvervsdeltagelse. Andre væsentlige forklaringer er, at det er vanskeligt at forøge produktiviteten i service erhverv, som udgør en væsentlig del af den offentlige sektors produktion. Det indebærer over tid en relativ fordypelse af den offentlige sektors produktion. En yderligere forklaring kan være, at befolkningens villighed til at skattefinansiere offentlige ydelser er steget i takt med, at stigende indkomster har gjort det lettere at dække helt basale behov.


Private forsikringsmarked er har en række fortrin i kraft af, at den løbende markedskontakt inspirerer til produktudvikling, og at kundernes krav om sammenhæng mellem pris og kvalitet mærkes direkte og kan fremtvinge fokus på effektivitet. På markedet findes genforsikringselskaber, der hjælper forsikringselskaberne med at afdække den indtjeningsrisiko, der kan opstå, hvis forsikringselskaberne specialiserer sig inden for enkelte kundesegmente og forsikringsstyper. På den måde kan der opnås specialiseringsgevinster samtidig med, at forsikringselskaberne indtjener – og dermed deres mulighed for at udbate forsikringsbeløb til deres kunder – er sikret. Nogle typer risiko, f.eks. risikoen for arbejdsløshed, kan imidlertid være vanskelig at forsikre for private forsikringselskaber uden en vis form

På nogle områder er det en mulighed, at det offentlige gør det lovpligtigt for borgerne at være forsikret i private forsikringsselskaber. Obligatoriske forsikringer indebærer ikke nødvendigvis de samme forvridninger som implicit forsikring via et offentligt, da den ydelse, der modtages, hænger sammen med den præmie, der betales. I forbindelse med eventuelle omlægninger til at løse flere opgaver i privat regi, er det centralt, at der er fri konkurrence på forsikringsmarkederne. Hertil kommer vigtige overvejelser om, hvorvidt den grad af omfordeling, der foretages via private forsikringsmarkeder, er tilstrækkelig til at opfylde det samfundsmæssige behov for og ønske om omfordeling.

Den danske velfærdsmodel hviler på en implicit kontrakt mellem generationerne. I forenklet form kan den samfundsmæssige kontrakt beskrives på den måde, at de erhvervsaktive via skattebetalinger finansierer offentlige udgifter og overførsler til børn og unge samt ældre. Til gengæld fik de erhvervsaktive offentlige ydelser, da de var børn og unge, og de har en forventning om, at blive forsørget i deres alderdom. Finansiering af offentlige udgifter med løbende skattebetalinger benævnes også her-og-nu-finansiering.

Denne finansieringsform gør velfærdsmodellen følsom over for demografiske forskyndinger på godt og ondt. Hvis antallet af erhvervsaktive øges i forhold til antallet af personer uden for arbejdsmarked, bliver det lettere at finansiere velfærdsydelserne med skatter på arbejdsmarkedet – og omvendt. En opsparringsbaseret velfærdsmodel, hvor velfærdsstiluddannede finansieres af borgernes egne øremærkede bidrag, er mindre følsom over for demografiske forskyndninger, men en sådan model har en række andre ulemper i forhold til her-og-nu-finansiering, jf. kapitel 4.

Her-og-nu-finansiering forudsætter, at der er solidaritet mellem generationer. Denne solidaritet kan selvfølgelig blive sat under pres i en fremtid med demografisk "modvind". Solidariteten mellem generationer kan også erodere som følge af bl.a. øget individualisme, jf. kapitel 5. I fravær af generationssolidaritet kan der være en tilskyndelse for generationerne på arbejdsmarkedet til at udnytte, at den implicitte kontrakt vanskeligt kan håndhæves. Dette kan give sig udslag i, at de erhvervsaktive vægter sig ved betale så meget til de yngre og ældre generationer som oprindeligt "aftalt".

VelfærdsKommissionen har som udgangspunkt, at kommissionens arbejde skal lede til forslag, som sikrer, at velfærdsstilbuddene i fremtiden kan have samme omfang som i dag og vokse i takt med den fremtidige velstandsvækst. En økonomisk politik, der understøtter dette, benævnes som finanspolitisk holdbar, jf. boks 1.1.

De reformer, der sikrer finanspolitisk holdbarhed og balance mellem generationer, skal være af en type, så både nulevende generationer og fremtidige generationer bidrager til at løse ubalan sen. Finansieringen af en holdbar velfærd skal ikke kun pålægges fremtidige generationer. Nutidige generationer kan bidrage til fremtiden ved at sikre overskud på de offentlige finanser og derved nedbringe gælden og på sigt opbygge offentlig formue.

Grundlaget for at bevare velfærdsstilbuddenes nuværende omfang er, at de fremtidige generationer bidrager til samfundet i samme omfang som nuværende generationer. Fremtidige generationer kan vælge at bidrage mindre til velfærdsstilbuddet gennem en forøgelse af fritiden i form af f.eks. lavere arbejdstid eller tidligere tilbagetrækning. VelfærdsKommissionen har imidlertid lagt til grund, at finansieringen af dette i givet fald alene vedrører fremtidige generationer. Nuværende generationer skal ikke bidrage til at sikre, at fremtidige generationer kan holde mere fri.

**Boks 1.1: VelfærdsKommissionens definition af finanspolitisk holdbarhed**

VelfærdsKommissionens forudsætning om, at velfærdsstilbuddene i fremtiden skal have samme omfang, fortolkes som en økonomisk politik, der opfylder følgende:

- Overførselsinkomster pr. individ reguleres i takt med lønudviklingen efter fradrag for pensionsindbetalinger mv., jf. satsreguleringsloven.

- Udbredelsen af de enkelte typer af overførselsinkomst antages at være konstant i fremtiden. Det svarer til, at andelen af en given befolkningsgruppe (fordelt på køn, alder, herkomst mv.), som modtager en given ydelse, er uændret over tid.

- Forbruget af offentlig service (individuelt offentligt forbrug) har en bestemt fordeling i forhold til henholdsvis alder, køn og oprindelse. Den gennemsnitlige udgift pr. person i en given gruppe reguleres med produktivitetsstigningen og inflationen, hvilket omtrent svarer til regulering med lønudviklingen.

- Skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede, bortset fra mængdeafgifter, der reguleres som følge af prisstigninger.
Velfærdskommissionens definition af finanspolitisk holdbarhed indebærer en finanspolitik med en lavere tendens til udgiftsstigninger, end den historiske erfaring tilsiger, jf. kapitel 8.

Hvis fremtidige generationer ønsker stigninger i de offentlige ydelser i et omfang, der ligger ud over dette, eller ønsker skattelettelser, er det i Velfærdskommissionens fortolkning af kommissoriet op til de fremtidige generationer selv at finansiere dette.

1.3 **Udfordringer for det danske velfærdssamfund**

**Globalisering og mulige tilpasninger af velfærdssamfundet**

Globalisering fører til tættere økonomisk integration mellem lande, dvs. øget gensidig afhængighed mellem den økonomiske udvikling i forskellige lande. Væsentlige drivkrafter i denne proces er et stigende handelsomfang, øget omfang af investeringer på tværs af landegrænser (direkte investeringer) og hyppig brug af outsourcing, hvor en voksen del af produktionsprocessen flyttes til lande med mere profitable produktionsomkostninger.

De senere årtiers tendens til øget handel og flere investeringer på tværs af grænserne er resultat af politiske beslutninger i begyndelsen af 1960’erne om at liberalisere handel og investeringer med en multilateral afvikling af mange handelsbarrierer for industrivarer. Udviklingen er blevet forstærket i EU-regi med etablering af det indre marked for varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft. Den teknologiske udvikling er en vigtig del af globaliseringen, og den er i de seneste årtier især kommet til udtryk ved betydelige fald i omkostningerne på transport, kommunikation og information.

Globaliseringen kan indebære betydelige gevinster, fordi kapital, arbejdskraft og ressourcer kan bruges mere effektivt som følge af nye muligheder for specialisering og stordriftsfordelte.


---

Det er vigtigt at slå fast, at selvom der ofte tales om en globaliseringsproces, så er det for varemarkederne mere korrekt at tale om en regional globaliseringsproces, idet den øgede handel ikke har indebåret væsentlige forskyninger mellem de store globale økonomiske områder. EU er i dag stort set lige så lukket som for 30 år siden, idet EU's samhandel med omverdenen i hele perioden har udgjort ca. 10 pct. af produktionen. Selvom handlen med lavtønslande fra Østeuropa og Asien har fået større vægt, så er den samlede handel med lavtønslande ikke øget i betydning.


Hovedparten af det danske skatteproven overstammer fra skat på arbejdsindkomst. Den helt afgørende faktor for, i hvilket omfang finansieringen af velfærdssamfundet sættes under pres, er derfor arbejdskraftens fremtidige mobilitet. Det kan blive sværere at finansiere omfordelende politikker, da byrden herved skal bæres af højindkomster med økonomisk tilskyndelse til at udvandre. Den implicitte kontrakt, der ligger til grund for velfærdssamfundet, om, at de "heldige", dvs. højindkomsterne, skal betale til de "mindre heldige", dvs. lavindkomsterne, bliver brudt ved migration. Hvis mobiliteten for de højtuddannede stiger i fremtiden, kan der komme brud på en anden implicit kontrakt, nemlig i relation til finansieringen af uddannelse i Danmark. Vederlagsfris uddannelse og generøs uddannelsessstøtte til de uddannelsessøgende skal betales med mange års skatbetaling. Øget udvandring kan betyde, at velfærdssamfundet risikerer at stå tilbage med ubetalte "uddannelsesregninger".

At disse sammenhænge er vigtige fremgår af, at mellem- og især højindkomster er betydningsfulde for finansieringen af velfærdssamfundet. Det gennemsnitlige nettobidrag – dvs. summen af skatter og afgifter fratrukket udgifter til overførsler og serviceudgifter – til de offentlige kasser fra højindkomster er ca. 180.000 kr. om året, mens personer med de laveste indkomster modtager ca. 100.000 kr. netto fra det offentlige, jf. Finansministeriet (2002). Det er derfor interessant at få belyst især højtuddannedes vandringsmønstre, og om der er sket strukturelle skift heri i de senere år.

Selv hvis arbejdskraftens mobilitet på tværs af landegrænser forbliver be- skeden, vil den internationale integration alligevel have betydning for vir- kningen af beskatning af arbejdskraft. Dette kan som nævnt henføres til, at arbejdspadserne bliver mere mobile på tværs af landegrænser. De lande eller områder, der er mest konkurrencedygtige, vil opleve den største jobvækst på bekostning af mindre profitable lande. Mobiliteten kan ske både i
Kapitel 1


International integration kan også påvirke skattesystemet via risikoen for skattekonkurrence. Hvis virksomheders lokalisering eller forbrugergrænsehandel er særlig følsom over for beskatning, kan lande via strategiske skattenedsættelser konkurrere om at tiltrække virksomheder og grænsehandel. Selvom skatteprovenuet umiddelbart bliver lavere, kan der være en række positive, afledte effekter i form af øget produktion og beskæftigelse.

Skattekonkurrence mellem lande kan være uhensigtsmæssig. Hvis landene handler ukoordineret, kan der opstå et "race to the bottom", hvor alle forsøger at tiltrække investeringer, produktionsbeskatning osv. ved at reducere skattesatserne mod den mindste fællesnævnere. Men netop det forhold, at alle gør det, betyder, at ingen lande får fordele i form af øget økonomisk aktivitet, og alle lande mister provenu. En negativ spiral mod den laveste fællesnævnere for skattesatserne kan reelt kun bremses, hvis den økonomiske politik koordineres på tværs af lande. Dette er mest realistisk i forhold til lande, som i forvejen har tætte økonomiske relationer. Kapitel 7 diskuterer de danske skattekilders følsomhed over for øget økonomisk integration samt bestrebelsener på at koordinere skattepolitik i EU.

Udover at globaliseringen kan påvirke mulighederne for at finansiere velfærdsfonden, kan den økonomiske integration også påvirke behovet for de implicitte forsikringsordninger, som velfærdsfonden stiller til rådighed. Der opstår et alvorligt dilemma, hvis behovet for velfærdsordninger stiger samtidig med, at finansieringen bliver vanskeligere.

Der er to principielle forhold, der kan trække i retning af øget behov for forsikringsordninger. Det ene er, at en øget grad af åbenhed af økonomien medfører, at de enkelte landes økonomier kan blive mere følsomme over for den økonomiske udvikling blandt samhandelspartnerne. Borgerne kan forudsætte, at den offentlige sektor indtager en større og stærkere rolle for at afdæmpe udsvingene i deres indkomst- og forbrugsmuligheder. I kapitel 6 diskuteres, om der er empirisk belæg for en sådan sammenhæng.

Et andet forhold, der kan øge behovet for udbygning af velfærdsfondet, er, at globaliseringen kan skabe øget heterogenitet på arbejdsmarkedet, fordi nogle grupper vil vinde og andre tabe. Mange vestlige lande har i de sidste 2-3 år oplevet en øget ulighed på arbejdsmarkedet – enten i
form af større forskelle i ledighed eller aflønning mellem ufaglærte og grupper med uddannelse. Flere har givet udtryk for, at der er en sammenhæng mellem disse forhold på arbejdsmarkedet og globaliseringen. De fleste internationale undersøgelser konkluderer dog, at den internationale handel kun i begrænset omfang kan forklare de observerede skift i de ufaglærtes relative løn- og beskæftigelsesposition i de vestlige lande. I det omfang ufaglærte er blevet dårligere stillet i de senere år, synes teknologiske forandringer at være hovedårsagen hertil. Det er et interessant spørgsmål, om dette også gør sig gældende for Danmark. Eventuelle konsekvenser af globalisering og teknologiske forandringer kan imidlertid ikke ses uafhængigt af de incitamentsproblemer, som skatter og overførsler kan skabe for især de lavtlønnede på arbejdsmarkedet.

Øget efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft understreger behovet for en øget offentlig uddannelsesindsats. I samme retning trækker den øgede konkurrence blandt lande og regioner om at fastholde og tiltrække vidensintensive arbejdspadser ved at sikre et attraktivt udbud at højt kvalificeret arbejdskraft. Herved opstår der imidlertid et dilemma, fordi, som tidligere nævnt, vederlagsfri uddannelse og generøs uddannelsesstøtte i det danske uddannelsessystem kommer under pres som følge af øget mobilitet af højtuddannede arbejdskraft.

Gennemgangen leder frem til følgende konklusioner:

- Globalisering og international integration er en gradvis proces, som har gjort sig gældende i mange årtier. Processen går hurtigere end tidligere som følge af bl.a. den teknologiske udvikling, der mindsker transaktionsomkostninger.
- Den internationale integration sætter den danske velfærdsmodel under press, fordi det må forventes, at det bliver sværere og mere omkostningsfuldt at finansiere universelle velfærdsordninger med generelle skatter.
- Samtidig må der forventes uændret – hvis ikke øget – behov for de forsikringsordninger, som velfærdssamfundet stiller til rådighed.

Dette rejser spørgsmålet, om balancen i finansieringen af velfærdsordningerne kan skiftes en smule fra skattefinansierede til mere individuelle forsikringsordninger. Fordi den enkelte i et sådant system vil opleve en tydeligere sammenhæng mellem indbetaling og ydelser, vil en sådan finansieringsmodell forvirre mindre end en kollektiv finansiering over indkomstskatten. Og – ikke uvæsentligt – sårbarheden over for øget mobilitet af personer over landegrænsener vil blive reduceret.

Demografiske forskydninger

Befolkningstallet forventes at blive reduceret gennem det meste af indværende århundrede. Velfærdskommissionens befolkningsprognose indebærer, at befolkningstallet reduceres med over ½ mio. personer frem til år
2100. Vigtigere er imidlertid, at sammensætningen af befolkningen ændres drastisk.

Antallet af ældre på 65 år eller derover er voksende. Der forventes over de næste 35 år at blive omkring 50 procent flere i denne aldersgruppe. Årsagen hertil er bl.a. en forventning om en stigende middellevetid. I år 2100 forventes middellevetiden for mænd at være godt 80 år (knap 6 år mere end i år 2000), mens den for kvinder forventes at være godt 87 år (7,7 år mere end i år 2000).


Antallet af børn og unge forventes gradvist at blive reduceret med omkring 20 procent gennem første halvdel af dette århundrede. Der forventes en mindre gunstig udvikling i antallet af forsørgere i de kommende århundrede, idet antallet af personer i den erhvervsaktive alder forventes at falde fra 2009. Fra et højdepunkt på knap 3,7 mio. af de erhvervsaktive i dette år, forventes antallet at falde til godt 3 mio. personer i 2080. Der forventes altså på sigt at være godt 600.000 færre personer i alderen fra 15 til 65 år end i dag.

Udviklingen betyder, at hvor 6 personer i dag kun skal forsørge 3 personer uden for de erhvervsaktive ældre, forudses en stigning, der vil betyde, at omkring 2040 vil 6 erhvervsaktive skulle sørge for lidt mindre end 4 personer, der ikke er i den erhvervsaktive alder. Fra 2040 ligger dette tal nogenlunde fast.

Befolkningsprognosen er beskrevet i detaljer i kapitel 10.

Ændrede normer og øget individualisering

Som nævnt er det danske velfærdssamfund i vid udstrækning baseret på det såkaldte universelle princip. Velfærdsydelser og tilbud stilles frit til rådighed for borgerne, hvis de har været ude for en bestemt begivenhed. Finansieringen sker kollektivt i den forstand, at der betales skatter, der ikke er knyttet til ens "brug" af velfærdssamfundet.
Spørgeskemaundersøgelser viser, at det universelle princip generelt nyder stor opbakning i befolkningen. Denne opbakning er væsentlig, hvis finansieringen fortsat skal kunne ske ved at opkræve en høj skattebetaling.

Det er især tilbud som sundhed, ældrepleje, folkepension og uddannelse, som befolkningen bakker op om, mens de mere behovsprøvende ordninger som kontanthjælp og boligsikring får mindre opbakning, når der laves undersøgelser af befolkningens holdninger, jf. kapitel 5.

Den brede befolkning støtter altså i første omgang de ordninger, der med størst sandsynlighed vil kunne komme dem selv og deres nærmeste til gode. Noget tyder derfor på, at det i en vis grad er det universelle element i velfærdssamfundet, der bidrager til at sikre opbakningen til velfærdssamfundet.

Den manglende kobling mellem bidrag og ydelser i den danske velfærdsmodel stiller store krav til danskernes normer og moral. Modellens bærdygtighed forudsætter, at borgerne accepterer at betale en høj skat af deres indkomst og forbrug i forventning om at få del i de offentlige velfærds-tilbud – uden at de dog kan være sikre på at modtage ydelser, der modsværer deres betaling. Endvidere er det en forudsætning for velfærdsmodellens finansiering, at borgerne trods den høje beskatning er villige til at udbyde deres arbejdskraft i det nødvendige omfang.

En mindsket ansvarlighed over for fællesskabet kan være en konsekvens af forsøg på at regulere en fælles ansvarlighed gennem love og rettigheder. Herved overdrages den enkeltes ansvarlighed til et anonymt system, hvorved den enkelte derfor ikke længere har et ansvar i forhold til sine medborgere.

Det er vanskeligt at måle, om tendenserne til at undrages fælles ansvarlighed er voksende. Et tegn på, at solidariteten er mindsket i det danske samfund, er dog, at undersøgelser peger på, at sort arbejde er blevet mere socialt accepteret.

En væsentlig udfordring for velfærdssamfundet – og dets indretning – er at fastholde den enkeltes ansvarlighed i forhold til bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet. Balancegangen er at sikre dette og samtidig bevare det universelle i velfærdssamfundet, der er afgørende for opbakningen til velfærdssamfundet.

Øget individualisering behøver ikke at føre til egoisme og dermed være en trussel mod solidariteten i samfundet. Men individualisering kan føre til krav om større valgfrihed i forhold til velfærdsstilbuddene fra den offentlige sektor. Dette kan på det individuelle plan give fordele ved bedre overensstemmelse mellem behov og de modtagne ydelser. Ulemperne kan være, at det kræver organisatoriske ændringer i den offentlige sektor at produce-
re mere differentierede velfærdstilbud, og omkostningerne vil typisk stige, da mulighederne for stordriftsfordele i frembringelsen af velfærdsydelser mindskes. Et andet aspekt af valgfrihed, nemlig valgfrihed med hensyn til at vælge mellem løn og fritid i de kollektive overenskomster, kan bringe finansieringen af velfærdssamfundet under yderligere pres via et lavere skattegrundlag.

**Øget efterspørgsel efter velfærdstilbud fra det offentlige og efter fritid**


Udgifterne til velfærds- og sundhedsområdet er over de seneste årtier konsekvent øget i en hurtigere takt, end hvad der ville have været nødvendigt for at imødekomme ændringer i befolkningens alderssammensætning og fastholde standarder og dækningsgrader. Kun inden for sundhedsområdet har der været et enkelt årti, hvor udgifterne voksede langsommere end timelønningerne for offentligt ansatte.

De seneste årtiers udgiftsvækst skyldes til dels, at den offentlige sektor i denne periode i stadig større grad har overtaget ansvaret for at stille visse omsorgsydelser til rådighed for borgerne, som en generation tidligere overvejende blev produceret inden for familierne, f.eks. børnepasning og ældrepleje. Samtidig er der sket en væsentlig udbygning af dækningsgraderne på ungdomsuddannelser, videregående uddannelser m.v. Der kan argumenteres for, at der vil være grænser for, hvor meget dækningsgraderne kan forøges fremadrettet for de bestående serviceydelser.

Derimod er der ikke samme praktiske begrænsninger af, hvor meget standarderne af bestående ydelser potentielt kan forbedres over tid. Desuden vil der med stor sandsynlighed også fremover til stadighed opstå nye ønsker til, hvilke ydelser det offentlige skal stille til rådighed for borgerne. Eksempelvis vil den forløbende medicinsk-teknologiske udvikling betyde, at det i fremtiden vil være muligt at behandle lidelser, som der i dag ikke findes behandlinger for. Fremskrivningernes antagelser indebærer imidlertid, at sådanne nye tilbud kun kan introduceres, og at standarderne af bestå-

23
ende tilbud kun kan forbedres, hvis der sker forbedringer af produktiviteten eller tilføres midler fra andre områder ved at reducere standarderne og/eller dækningsgraderne på disse områder.


Selv når der tages højde for ændringerne i befolkningens alderssammensætning, er udgifterne til overførsler over de seneste tre årstier vokset betydeligt hurtigere end den gennemsnitlige satsregulering. Mervæksten skyldes således primært, at en større del af borgere med en given alder modtager overførselsindkomster.

En detaljeret beregning af årsagerne til væksten er kun mulig for årene 1984-2003. Her findes dog, at øgede dækningsgrader forklarer en vækst i udgifterne til overførselsindkomster på ca. 16 mia. kr. ud over den almindelige satsregulering.

I løbet af de seneste godt 40 år er den gennemsnitlige årlige arbejdstid faldet med 30 pct. Arbejdstiden har dog været stort set uændret over de seneste fem år.

Som tidligere nævnt indebærer Velfærdskommissionens definition af finanspolitisk holdbarhed og balance mellem generationer, at fremtidige generationer selv skal finansiere yderligere reductioner i deres arbejdstid og vækst i serviceydelser og overførsler, der overstiger fastholdte standarder og dækningsgrader på nutidens niveau.

1.4 Fremtidig finansiering af velfærdssamfundet

Velfærdskommissionen har foretaget en langsigtet fremskrivning af den makroøkonomiske udvikling med det formål at vurdere befolkningsudviklingens betydning for produktion, beskæftigelse, privatforbrug og de offentlige udgifter og indtægter.

Da befolkningsudvikling er et meget langsigtet fænomen, vedrører analysen en meget lang tidshorisont. Langsigtede analyser, som denne, har ikke til formål præcist at beskrive den økonomiske udvikling fra år til år. Der er meget betydelig usikkerhed forbundet med analyser med så lang tidshorisont. Formålet er at afdække sammenhænge mellem de grundlæggende størrelser og at præcisere på hvilke områder, der er usikkerhed af betydelige omfang, og på hvilke områder usikkerheden er af mindre betydning for analysens hovedformål. Fremskrivningen skal derfor ikke opfattes som en prognose, men som en illustration af udviklingen, hvis bestemte antagelser bliver opfyldt.
Der er to overordnede formål med fremskrivningen. For det første at vurdere den grundlæggende (eller strukturelle) effekt af befolkningsudviklingen på den samlede aktivitet i økonomien for en fastholdt økonomisk politik og en givne udvikling i udlandet. For det andet at vurdere størrelsesordenen på de justeringer i den økonomiske politik, der er nødvendige for at sikre, at den offentlige sektor kan finansiere sine udgifter på langt sigt, givet befolkningsudviklingen.

Den offentlige sektor kan i perioder have større udgifter end indtægter. I sådanne tilfælde opbygges en offentlig gæld. Hvis den offentlige sektor vedbliver med at have underskud, vil gælden vokse både som følge af underskuddet og som følge af de renter, der skal betales på gælden. Det fører til en ukontrollabel gældsudvikling, hvis den offentlige sektor ikke på et tidspunkt får overskud, der er tilstrækkeligt store til at finansiere renteudgifterne.


Det er i beregningerne lagt til grund, at velfærdsstilbuddene opretholdes uændret i forhold til i dag, og at den finanspolitiske holdbarhed opnås enten ved at tilpasse den statslige bundskattesats, ved offentlige besparelser eller ved at øge den private beskæftigelse og reducere antallet af overførselsindkomstmodtagere. I alle tre tilfælde antages, at finansieringen sker ved en gradvis indføring i perioden fra 2011 – 2021. Beregningerne skal opfattes som eksempler på typer af finansiering. Der er ikke hermed taget stilling til, hvordan en politik, der sikrer holdbarhed, skal implementeres. Hovedresultaterne af beregningerne i kapitel 12 er opsummeret i tabel 1.1

Resultatet af beregningen i Velfærdskommissionens grundforløb er, at når skattestigningen er fuldt indfaset i år 2021, skal den statslige bundskattesats være 8,7 pct.point højere end i dag for at sikre, at finanspolitikken er holdbar. Hvis der alternativt betragtes en finansiering, der opnås ved at øge den private beskæftigelse og sænke antallet af overførselsindkomst-
modtagere, skal stigningen i beskæftigelsen frem til 2021 være på 280.000 personer. De offentlige besparelser skal udgøre 3,7 procent af BNP fra 2021, hvis de skal sikre holdbarhed.

Tabel 1.1: Nødvendig stigning i bundskattesats og privat beskæftigelse ved forskellige alternative beregninger

<table>
<thead>
<tr>
<th>Skattestigning i pct.point</th>
<th>Beskæftigelsesstigning</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Velfærdskommissionens grundforløb</strong></td>
<td>8,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Reduceret problem</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Konstant middellevetid</td>
<td>1,6</td>
</tr>
<tr>
<td>DREAMs middellevetidsforudsætninger</td>
<td>5,8</td>
</tr>
<tr>
<td>1 pct.point højere rente</td>
<td>5,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Højere erhvervsvælgeligt for efterkommere fra mindre udviklede lande</td>
<td>7,1</td>
</tr>
<tr>
<td>0,5 pct.point højere BFI-vækst og ikke ekstra service vækst i første 50 år</td>
<td>1,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Restlevetids- og aldersafhængighed af offentlige sundheds-, sociale- og plejeydelser</td>
<td>7,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Uændret</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ekstra fødsler, fertilitet + 0,1</td>
<td>8,9</td>
</tr>
<tr>
<td>5000 ekstra indvandrere fra mere udviklede lande</td>
<td>8,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Gradvis stigning i konjunkturledighed til 10 pct. over 10 år og gradvist tilbage til 5 pct.</td>
<td>9,1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Forværret problem</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FN’s middellevetidsvækst</td>
<td>16,0</td>
</tr>
<tr>
<td>0,5 pct. ekstra BFI-vækst</td>
<td>12,8</td>
</tr>
<tr>
<td>En ekstra ferieuge</td>
<td>9,9</td>
</tr>
<tr>
<td>0,15 pct. arbejdstidsreduktion pr. år</td>
<td>15,1</td>
</tr>
<tr>
<td>0,15 pct. mervækst i individuel offentlig service</td>
<td>15,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Der er gennemført omfattende følsomhedsberegninger, der viser, at dette resultat er meget afhængigt af den antagne udvikling i middellevetiden.
Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning indebærer en lidt hurtigere vækst i middellevetiden end i andre danske fremskrivninger, som normalt lægges til grund for denne type beregninger. Middellevetidsvæksten i Velfærdskommissionens fremskrivning er imidlertid en forlængelse af den historiske udvikling i Danmark. Da denne har været meget lav, indebærer metoden, at middellevetiden i Danmark forventes at vokse langsommere end i vores nabolande.

Den usikre udvikling på middellevetiden er af afgørende betydning for vurderingen af holdbarhedsproblemet. Hvis det som et (urealistisk) regneeksampling antages, at middellevetiden slet ikke vokser i fremtiden, er der stort set ikke noget finanspolitiske holdbarhedsproblem. I dette tilfælde er den nødvendige stigning i bundskatten på 1,4 procentenheder. Hvis det i stedet antages, at den danske middellevetidsudvikling kommer op på det niveau, som FN forventer for Vesteuropa under ét, vil det finanspolitiske holdbarhedsproblem blive endog meget stort. FN forventer, at middellevetidsvæksten i Vesteuropa ligger på omtrent det dobbelte af den vækst, Velfærdskommissionen har lagt til grund for sin fremskrivning. Hvis den højere vækst realiseres i Danmark, betyder forudsætningerne om, at velfærdsstilbuddene opretholdes uændret i forhold til i dag, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem bliver af en størrelsesorden, så den statslige bundskattesats i 2021 skal være 16,0 procentenheder større end i dag for at sikre finanspolitiske holdbarhed.

Årsagen til, at den finanspolitiske holdbarhed er meget følsom overfor middellevetiden, er, at antagelsen om uændrede velfærdsstilbud betyder, at fremtidige generationer af pensionister kan se frem til en længere periode som pensionist end nutidens – og den umiddelbart kommende fremtids pensionister. De generationer, der fødes i dag og i de næste 20 år, kan forvente at leve op til 4 til 6 år længere som pensionister end nutidens pensionister, hvis Velfærdskommissionens fremskrivning om middellevetid lægges til grund.

Stigningen i skatten (eller beskæftigelsen) medfører, at den offentlige sektor sparer op med henblik på at opbygge en formue, som kan give et renteafkast, der kan medgå til at finansiere de offentlige merudgifter, der er forbundet med, at fremtidens pensionister lever længere.

Nulevende generationer sparer således via deres skattebetalinger op til, at fremtidige generationer kan have en større andel af deres liv som tilbagevækket fra arbejdsmarkedet, end de selv har. Det er klart, at hvis levetidsvæksten er større, bliver behovet for opsparring til at imødekomme de udgifter, der er forbundet med den stigende middellevetid også større, og det presser den nødvendige skattestigning (eller beskæftigelsesstigning eller udgiftsreduktion) i vejret.

Opbygningen af en offentlig formue, hvor renteafkastet bruges til at bidrage til finansiere den fremtidige stigning i udgifterne, betyder, at resultatet
med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed bliver følsomt over for renteantagelserne i analysen. Hvis der antages en meget høj rente, kan den offentlige formue afkaste en større renteindtægt, og behovet for at have en stor formue bliver derfor mindre. Det giver anledning til, at den nødvendige stigning i de statslige bundskat reduceres til 5,0 procentenheder, hvis renten er 1,0 procent højere end i Velfærdskommissionens grundforløb.

De tre viste eksempler på finansiering indebærer alle, at den offentlige sektor opbygger en formue, som afkaster renter, der anvendes til delvis finansiering af offentlige udgifter til fremtidige generationer. Det er således forskellige måder at udmønte en opsparingsstrategi på.

Som alternativ til opsparingsstrategien kan man vælge en strategi, som kunne kaldes "regulering med levetid". Denne strategi er baseret på, at væksten i middellevetiden er hovedforklaringen på holdbarhedsproblemet. Strategien indebærer, at i takt med stigninger i middellevetiden, laves en gradvis udskydelse af tilbagetrækningssalterne og offentlig service for ældre. Med den antagne vækst i middellevetiden vil en sådan reform indebære, at tilbagetrækningssalterna (dvs. efterlønsalderen og pensionsalderen) forskydes med ca. 1 måned hvert år. Ændringen i tilbagetrækningssalteren bør i en gradvis tilpasning knyttes til ændringen i levetiden, således at hvis der ikke er vækst i levetiden, forbliver tilbagetrækningssalteren konstant. En sådan reform vil betyde, at behovet for, at den offentlige sektor opbygger formue, reduceres betydeligt.

Der er ulemper ved både opsparingsstrategien og "regulering med levetid"-strategien. Ulempen ved sidstnævnte er dens troværdighed. Kun hvis nuværende og fremtidige politikere fastholder den gradvis udskydelse, kan en gradvis reform være en del af løsningen på det finanspolitiske holdbarhedsproblem.

Opsparingsstrategien har ikke samme troværdighedsproblem, idet nuværende politikere gennem opsparingen sikrer en del af løsningen på det fremtidige finansieringsproblem. Bagsiden af dette er, at det kræver stor politisk disciplin at sikre den nødvendige styring af finanspolitikken i en situation, hvor den offentlige sektor gennem en meget lang periode har store offentlige overskud, og der samtidig akkumuleres en meget betydelig offentlig formue.

Herudover er der et spørgsmål om rimeligheden ved, at nuværende generationer, der både er relativt fattigere end fremtidige generationer og har en kortere forventet levetid, skal spare op til, at fremtidige generationer kan have en større andel af deres liv som tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet.

Endelig kan man stille spørgsmålet, om det er optimalt at imødegå en usikker fremtidig middellevetidsstigning med en offentlig opsparing, specielt i lyset af, at også afkastet af den offentlige formue er usikkert.
Litteratur


Del I

Velfærdssamfundets principper
Kapitel 2
Hovedformål og organisering af velfærd

Det danske velfærdssamfund er i vid udstrækning baseret på, at velfærdsydelser og tilbud stilles til rådighed for borgerne i det omfang, de har brug for ydelserne, fordi de har været utsat for bestemte omstændigheder eller er underlagt bestemte livsvilkår. Finansieringen sker kollektivt i den forstand, at skatterne ikke er knyttet til den enkeltes "forbrug" af velfærdssamfundet. Både overførslser og serviceydelser er forholdsvis høje, og derfor må skattebasen være bred og skattetrykket højt. Der foregår en betydelig grad af omfordeling, og få er langvarigt fattige. Bagsiden af medaljen er, at der sker forvirringer af danskernes beslutninger om at arbejde, forbruge og spare op.

De fleste vestlige lande opfattes som velfærdssamfund, men landenes velfærdsystemer er indrettet meget forskelligt. Ofte skelnes der overordnet set mellem tre typer af velfærdsystemer:

- Den universelle model (Danmark og øvrige skandinaviske lande).
- Den arbejdsmarkedsbaserede model (Kontinentaleuropa).
- Den residuale model (de angelsaksiske lande).

I den universelle model er princippet, at de sociale ydelser dækker alle borgere, som opfylder betingelserne, uanset familiemæssig eller arbejdsmæssig situation. I den arbejdsmarkedsbaserede model er de sociale ydelser især forbeholdt de personer, der er, eller har været på arbejdsmarkedet. I den residuale velfærdsmodel er det kun de dårligst stillede, der modtager sociale ydelser, mens resten af befolkningen i stort omfang benytter velfærdsforsikringen på markedsvilkår eller er henvist til civilsamfundet.

I alle samfund er der fire hovedtyper af opgaver eller formål, der skal varetages:

- Kollektive løsninger på behovet for at fordele den enkeltes indkomst over livsforløbet og for implicit "folkeforsikring".
- Fremme af lighed og omsorg for de svage grupper.
- Velstandssikring og investering.
- Sikkerhed, infrastruktur og andre statsopgaver.

Omfanget af opgaver, der løses af den offentlige sektor, er specifikt for den enkelte velfærdsmodel. I den skandinaviske model er den offentlige sektors engagement betydeligt.
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv
Kapitel 2  
Hovedformål og organisering af velfærd

2.1 Indledning

I alle samfund er der en række hovedtyper af opgaver, der skal varetages:

- Kollektive løsninger på behovene for at fordele den enkeltes indkomst hen over livsforløbet og for implicit "forsikring".
- Fremme af lighed og omsorg for de svage grupper.
- Velstandssikring og investering.
- Sikkerhed, infrastruktur og andre statsopgaver.

Omfanget og sammensætningen af opgaver, der løses af den offentlige sektor, er specifik for det enkelte samfund. I velfærdssamfund er den offentlige sektors rolle betydelig. De fleste vestlige lande opfattes som velfærdssamfund, men landenes velfærdssystemer er indrettet meget forskelligt. Ofte skelnes der, overordnet set, mellem tre typer af velfærdssystemer:

- Den universelle model (Skandinavien).
- Den arbejdsmarkedsbaserede model (Kontinentaleuropa).
- Den residuale model (de angelsaksiske lande).

I den universelle model er princippet, at de sociale ydelser dækker alle, der kommer ud for en bestemt begivenhed og i øvrigt opfylder visse betingelser, uanset deres familiemæssige eller arbejdsmæssige situation. I den arbejdsmarkedsbaserede model er de sociale ydelser især forbeholdt de persongrupper, der er eller har været på arbejdsmarkedet. I den residuale velfærdsmodel er det kun de dårligst stillede, der modtager sociale ydelser, mens resten af befolkningen i stort omfang benytter sig af velfærdsforsikringer på markedsvilkår eller er henvist til civilsamfundet.

De tre velfærdssystemer har forskellig betydning for mulighederne for lige-stilling mellem kønnene. Ofte anses den universelle model for mest fremmende for ligestilling, uden at den dog giver sikkerhed herfor.

I afsnit 2.2. diskuteres velfærdssamfundets hovedformål, mens afsnit 2.3 præsenterer de forskellige roller, som den offentlige sektor kan påtage sig ved løsning af hovedformålene. Afsnit 2.4 giver en oversigt over de tre typer af velfærdssystemer eller regimer, der kan henføres til Gøsta Esping-Andersen. I den forbindelse diskuteres, hvad der kan forstås ved universalisme og målretning. Afsnit 2.5 præsenterer en politologisk og en historisk forklaring på det danske velfærdssamfunds fremkomst og udvikling. Velfærdssystemernes betydning for ligestilling mellem kønnene diskuteres i afsnit 2.6.

2.2 Velfærdssamfundets hovedformål

Enhver stat må, hvis den skal overleve som stat, varetage en række opgaver for at hævde sin suverænitet og beskytte sine borgere. Staten har ofte monopol på magtudøvelsen i samfundet og har retten til at lovgive.\(^1\)

Statens opgaver er langt mere vidtrækkende i et velfærdssamfund, hvor den også varetager funktioner med henblik på at tilvejebringe social tryghed, at sikre et højt velstandsniveau og at udjævne forskelle i muligheder. Det er i vid udstrækning de samme opgaver, der skal løses for at sikre opfyldelsen af velfærdssamfundets formål, uanset hvilken type af velfærdssamfund der er tale om. Men omfanget af opgaver der løses, og organisationen af opgaveløsningen, er ikke alene særegen for den enkelte velfærdsmodel, men i bredere forstand for det enkelte lands velfærdssamfund. Det danske velfærdssystem beskrives i analyserapportens del II.

Den valgte velfærdsmodel og dens præcise udformning er bestemmende for, hvorledes opgaverne løses, og i hvilken grad det sker i et samspil mellem den offentlige sektor og andre institutioner i samfundet, herunder arbejdsmarkedets parer, virksomhederne og civilsamfundet. I alle velfærdssamfund er der fire hovedtyper af opgaver eller hovedformål, som igen kan opdeles i en række undergrupper:

**Kollektive løsninger på behovene for implicit forsikring og for omfordeling den enkeltes forbrugsmuligheder hen over livsforløbet**

- Implicit forsikring imod indkomstbortfald og sygdom.
- Omfordeling af den enkeltes forbrugsmuligheder hen over livsforløbet.

\(^1\) Begrebet stat bruges her synonymt med den offentlige sektor, dvs. stat, amter og kommuner.
Fremme af lighed og omsorg for de svage grupper

- Sikring af lige muligheder.
- Omfordeling imellem indkomstgrupper\(^2\) i det enkelte år og imellem personer med høj, henholdsvis lav, livsindkomst.
- Omsorgsopgaver, herunder omsorg for svage grupper.

Velstandssikring og investering

- Uddannelse og forskning.
- Regulering af vare-, arbejdsmarked- og kapitalmarked.
- Forebyggelse, eksempelvis børnevaccinationsprogrammer.
- Afhjælpning af markedsskabte forvridninger og forvridninger, der opstår som følge af anden offentlig intervention.
- Stabilisering og konjunkturudjævning.

Sikkerhed, infrastruktur og andre statsopgaver

- Lovgivning, mellemstatsligt samarbejde mv.
- Tilvejebringelse af kollektive goder, dvs. goder, som forbruges af borgere, uden at den enkeltes forbrug reducerer andres forbrugsmuligheder af godet.
- Tilskyndelse (gennem tilskud eller beskatning) til en politisk ønskværdig sammensætning af forbruget (paternalisme).
- Beskyttelse, eksempelvis politi, retsvæsen og militær.

En hovedopgave i et velfærdsamfund er at tilvejebringe kollektive løsninger på behovet for omfordeling hen over livsforløbet og for sikring af sikring af tryghed. Dermed opnås i videst muligt omfang, at alle har adgang til en sådan sikring, og at finansieringen er kollektiv. Den kollektive løsning af disse opgaver i offentligt regi skyldes som altovervejende hovedregel, at der ikke eksisterer – eller på et tidligere tidspunkt ikke har eksisteret – andre muligheder for kollektive løsninger af opgaven, eksempelvis markedsmæssige.

Velfærdsystemet varetager også en implicit forsikringsfunktion i forhold til risikoen for midlertidigt eller permanent indkomstbortfald, sygdom og invaliditet. For nogle grupper i samfundet ville behovet for forsikring alternativt kunne opfyldes via private forsikringsordninger, men der er en række ar-

\(^2\) Omfordeling imellem indkomstgrupper kan enten vedrøre indkomsternes fordeling inden for et enkelt år, eller over en længere periode, f.eks. målt ved livsindkomster. Denne type omfordeling, herunder imellem livsindkomstgrupper – dvs. fra personer, der har høje indkomster livet igennem til personer, der har lave indkomster livet igennem – benævnes ofte vertikal omfordeling. Dette er noget andet end den såkaldte horisontale omfordeling, dvs. omflytning eller omfordeling af forbrugsmuligheder hen over den enkeltes livsforløb, jf. det førstnævnte af hovedformålene.
gumenter for, at private forsikringsarrangementer ikke i tilstrækkeligt om-
fang vil kunne dække forsikringsbehovet for alle samfundsgrupper, lige-
som det typisk vil ske på ulige vilkår, jf. beskrivelsen i kapitel 3.

Den kollektive løsning på den enkeltes behov for omfordeling af forbrugs-
muligheder hen over livsforløbet kan sikres gennem eksempelvis SU og
folkepension. Historisk erstattede disse ordninger forudgående privat op-
sparing eller lån mod fremtidig (usikker) indkomst, idet behovet for omfor-
deling hen over livsforløbet ikke fuldt ud kunne tilgodeses via f.eks. kap-
talmarkedene. Eksempelvis medfører den risiko, som er forbundet med
gennemførelsen af en uddannelse og usikkerhed om den fremtidige ind-
komst, at ikke alle ville kunne lånefinansiere uddannelse, og uden SU eller
tilsvarende lånegarantier ville det fortrinsvis være børn af velhavende for-
ældre, der fik mulighed for at uddanne sig. Nu om dage er det derimod i
langt højere grad muligt at flytte forbrugsmuligheder fra de erhvervsaktive
år til alderdommen via kapitalmarkederne, dvs. i form af privat opsparing. I
takt hermed har et andet argument for den kollektive, skattefinansierede
løsning på opsparringsbehovet vundet indpas: Frivillige opsparrings- og for-
sikringsordninger efterlader en restgruppe uden dækning blandt dem, der
enten ikke har mulighed for opsparing på grund af utilstrækkelige indkom-
ster, eller ikke ønsker at spare op.

Skattefinansiering af de ydelser, der omfordeler hen over livsforløbet, og
ydelserne afhængighed af anden samtidig indkomst, medfører også om-
fordeling indkomstgrupperne imellem.

Offentligt finansierede ordninger, som muliggør førtidig tilbagetrækning fra
arbejdsmarkedet af andet end helbredsmæssige årsager – eksempelvis
overgangsydelser og efterløn - bunder ligeledes i et ønske om omfordeling
af forbrugsmuligheder hen over livsforløbet, som alternativt kunne vareta-
ges gennem privat opsparing. Ved indførelsen blev disse ordninger be-
grundet med, at der ved den førtidige tilbagetrækning kunne skabes rota-
tion på arbejdsmarkedet. I endnu mindre grad, end ved indførelsen af ord-
ningerne, kan denne begrundelse anses for at være holdbar i dag.

Et andet hovedformål for velfærdssamfundet er at fremme lighed og at sik-
re omsorg for de svage grupper. Lighed mellem borgerne kan tilgodeses
gennem frit erhvervsvalg og lige muligheder for uddannelse. Det kan ek-
sempelvis gratis uddannelser og mulighed for statsgaranterede lån eller
stipendier være med til at sikre. Ligheden kan også fremmes gennem om-
fordeling af forbrugsmuligheder via adgang til gratis eller subsidierede of-
fentlige servicetilbud finansieret ved generelle skatter. Omsorgen for sva-
ge grupper kan sikres ved, at personer med særlige behov, f.eks. udsatte
børn, svagelige ældre, syge og handicappede tildeles specifikke ydelser.
En hovedopgave i et hvort samfund er at investere for at sikre den nuværende og fremtidige velstand. I velfærdssamfundet sker det bl.a. gennem offentlig finansiering af uddannelse. En vigtig begrundelse for samfundets engagement er, at viden er et kollektivt gode, som alle kan nyde gavn af, hvis nogle har den. Hertil kommer selvsagt et lighedshensyn. Patentbeskyttelse og offentlig investering i og subsidiering af uddannelse og forskning kan begrundes i positive afledte effekter på andre parter, som de private aktører ikke tager hensyn til i deres beslutninger. Uden den offentlige indsats ville der derfor blive investeret for lidt på disse områder.


Forebyggelse, eksempelvis i form af børnevaccinationsprogrammet, der ikke blot sikrer de vaccinerede børn imod bestemte sygdomme, men også mindsker risikoen for epidemier blandt de, som ikke er vaccinerede, bidrager til velfærdssikringen.

En anden del af velfærdssikringen består i at afhjælpe forvridninger, der er skabt igennem anden offentlig indgriben: Beskatningen af lønindkomstvirker eksempelvis forvridende på arbejdsudbuddet, mens blandt andet offentlige tilskud til dagpasning for børn bidrager til at afhjælpe denne forvridning. Offentlige tilskud til dagpasning af børn og tilbud om ældrepleje tjener desuden et ligestillingshensyn: Serviceordningerne muliggør kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, idet disse opgaver, inden de offentlige tilbud blev udbygget, i høj grad blev varetaget af kvinderne og den for familien. Et andet eksempel er arbejdsløshedsdagpenge: Daggenge virker dæmpende på det økonomiske incitament til at arbejde, hvilket rådighedsreglerne og aktivieringsindsatsen i den aktive arbejdsmarkedspolitik i nogen grad råder bod på.

Behovet for stabilisering og konjunkturudjævning er et behov for sikring imod udefra kommende usikkerheder og risici. Hvis indkomsten falder, afbøder velfærdsystemet konsekvenserne og sikrer derfor, at den enkelte ikke udsættes for en risiko, som kan hæmme en i øvrigt ønskværdig adfærd, eksempelvis iværksættelse af selvstændig virksomhed. Når menne-
sker har modvilje imod risiko, fører den lavere risiko, som muliggøres af offentlige sikringssystemer, til en velfærdsgevinst. Stabiliseringspolitikken kan ligeledes have til formål at undgå, at arbejdsløsheden efter en konjunkturmedgang bider sig fast på et højere niveau end før det økonomiske tilbageslag.

Behovet for tilvejebringelsen af sikkerhed, infrastruktur og løsningen af andre statsopgaver er fælles for alle stater, uanset om der er tale om udbyggede velfærdssamfund med store offentlige sektorer eller ej. Blandt statsopgaverne kan nævnes deltagelse i overstatsligt samarbejde, opretholdelse af politi, retsvesen og militær, diplomatisk repræsentation i andre lande m.v.


2.3 Opgaveløsning i velfærdssamfundet

Den offentlige sektor påtager sig i forskelligt omfang løsningen af velfærdssamfundets opgaver gennem varetagelse af en organiserende, produce- og finansierende rolle.


I nogle tilfælde, f.eks. sygehusvæsenet, har den offentlige sektor alle tre roller. I andre tilfælde har den kun en af rollerne. Eksempelvis har det offentlige i forbindelse med virksomheders lovlige arbejdsskadeansvar påtaget sig den organiserende rolle gennem lovgivning og påbud, mens produktionen (private forsikringsselskaber) og finansieringen (betaling af forsikringspræmier) ligger uden for den offentlige sektor. Ved tilskud til f.eks. energiforbrug er det offentlige alene involveret i en finansieringsrolle. Krydses disse tre roller med de forskellige ovenfor nævnte opgaver, udspændes forskellige politikområder som arbejdsmarkedspolitik, social-
politik, fordelingspolitik, boligpolitik, skattpolitik osv. De konkrete instru-
menter, der står til rådighed for den offentlige sektor, kan overordnet opde-
les i tre kategorier, nemlig:

- Lovgivning og regulering.
- Offentlige udgifter.
- Finansiering via skatter, afgifter og eventuelt brugerbeta-
ling.

I nogle tilfælde kan det bero på en historisk tilfældighed, om det ene eller
andet virkemiddel benyttes, og i andre er der gode grunde til, at regulerin-
gen foregår, som den gør.

Finansieringen af velfærdssamfundet sker i den danske version altoverve-
jende igennem beskatning af arbejde, forbrug og kapital. Beskatningens
hovedformål er at tilvejebringe det nødvendige proven uder hensynta-
gen til skattekilder og forvirringseffekter: Indkomstbeskatningen og afgift
på værditilvækst (moms) skyder en "kile" ind imellem den pris, køberen af
en ydelse må betale, og den aflønning, sælgeren af ydelsen får. Effekten
er, at lavproduktivt "gør-det-selv" arbejde og sort arbejde bliver mere for-
delagtigt, jo højere beskatningen af tjenesteydelser købt på det ordinære
marked er. På samme måde medfører beskatningen af arbejdsmarked
en forvirring af den enkeltes valg imellem på den ene side fritid og på
den anden side lønnnet beskæftigelse, fordi fritid ikke beskattes. I et orga-
niseret arbejdsmarked, som det danske, påvirker beskatningen desuden -
både direkte og indirekte - løndannelsen. Der er derfor grænser for, hvor
høj marginalbeskatningen af løn kan være.

Sammensætningen af provenuet på de forskellige skattekilder tilgodeser
også andre hensyn: Afgifter på tobak, alkohol mv. – de såkaldte giftskatter
– virker begrænsende på forbruget af visse af de varer, som samfundet
opfatter som skadelige, men samtidig forøger disse afgifter uligheden i for-
brugsmuligheder indkomstgrupperne imellem. Den progressive indkomst-
beskatning understøtter derimod hensynet til en lige fordeling, men da be-
skatningen af arbejdsmarked virker forvirrende på arbejdsudbudet og
dermed giver anledning til et effektivitetsstab, er der grænser for, i hvor høj
grad fordelingshensynet kan varetages via beskatningen. Fodelingshen-
synet – både imellem forskellige indkomstgrupper og for den enkelte hen
over livsforløbet – må derfor også tilgodeses via de offentlige udgifter.

2.4 Velfærdssomfodler

Teorier om velfærdssomfodler

Velfærdssomfudets principielle opgaver og formål kan varetages på for-
skellige måder. De fleste vestlige lande opfattes som velfærdssomfund,
men landenes velfærdssystemer er indrettet meget forskelligt. Der findes
analyserapport – fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

mange forsøg på kategoriseringer, men ofte skelnes der overordnet set mellem tre rene typer af velfærdssystemer, jf. Esping-Andersen (1990):

- Den universelle model.
- Den arbejdsmarkedsbaserede model.
- Den residuale model.

Ingen af de tre typer findes i en rendyrket form i noget eksisterende velfærdsamfund, men forskellige lande opfattes ofte som repræsentanter for hver deres model: De skandinaviske lande med den universelle model, de angelsaksiske lande med den residuale og de kontinentaleuropæiske lande med den arbejdsmarkedsbaserede model. På en række punkter er lig­hederne i organiseringen af velfærd mellem de nævnte landegrupper dog større end forskellene. Man skal derfor ikke trække forskellene for hårdt op.


I den arbejdsmarkedsbaserede model er de sociale ydelser især forb­eholdt de persongrupper, der er eller har været på arbejdsmarkedet. Vel­færdsystemet er baseret på obligatoriske lønmodtagerforsikringer med indkomstafhængige bidrag fra arbejdstager og arbejdsgiver. Der er gene­relt tale om forholdvis høje dækningsgrader målt i forhold til aktuel ind­komst. Præmierne afspæjler ikke den enkeltes risiko for sygdom, arbejds­løshed m.v. Der sker således en vis omfordelning inden for gruppen af for­sikrede fra personer med lav risiko til dem med høj risiko. Personer uden tilstrækkelig tilknytning til arbejdsmarkedet er henvist til særlige ordninger eller til hjælp fra familien eller andre netværk. I forhold til alderspensioner

dækker staten et evt. misforhold mellem indbetalinger og udbetalinger, så det i praksis minder om finansiering af velfærdsordninger i den universelle model.

I den residuale velfærdsmodel er det kun de dårligst stillede, der modtager sociale ydelser. De øvrige grupper bruger i stort omfang velfærdsforsikringer på markedsvilkår eller er henvist til civilsamfundet.

Alle velfærdssamfund har elementer af alle tre grundtyper. Når nogle lande kan opfattes som repræsenteranter for den ene model, mens andre identificeres med en af de to andre, er det udtryk for en opfattelse af, hvor tyngden af det enkelte samfunds ordninger befinder sig.

Forskellen mellem de tre velfærdssystemer på aktivt-siden kan belyses i en "velfærdsdiamant", jf. figur 2.1.

**Figur 2.1: Aktører i velfærdssamfundet**

![Diagram af velfærdsdiamant](image)

Kilde: Baseret på Fridberg (1997).

Såvel staten som markedet og civilsamfundet (familierne og den frivillige sektor) kan være institutionelle rammer for fremme af velfærd for den enkelte. I alle lande er alle fire aktører repræsenteret, men med forskellig tyngde. I dansk sammenhæng er der over tid sket en forskydning, så flere
og flere velfærdsordninger er blevet en statslig opgave eller måske rettere en opgave for staten, amterne og kommunerne.


Den beskrevne opdeling i velfærdsregimer har – selv om den i mange henseender er diskutabel – vundet stor udbredelse, og der findes utallige forsøg på videreudvikling af grundtyperne under hensyntagen dels til servicesiden og dels til kønsdimensionen.


Med hensyn til finansiering af velfærdsfondet fremhæves det ofte, at den universelle og den residuale velfærdsmodel i relativt høj grad er finansieret gennem det almindelige skattesystem, mens de kontinentale velfærdsfond typisk er finansieret gennem øremærkede sociale bidrag.
Et sidste aspekt ved de universelle velfærdssamfund er den relativt store og stigende vægt, der lægges på aktiv arbejdsmarkedspolitik. En høj beskæftigelse er en forudsætning for realiseringen af et velfærdssamfund, hvor store offentlige udgifter skattefinansieres, men efterhånden som etterspørgselsstyring alene har vist sig ude af stand til at sikre fuld beskæftigelse, er der kommet et stærkere fokus på udbudssiden og dermed på den aktive arbejdsmarkedspolitik.

**Universalisme og målretning**

I forsøget på at skelne mellem forskellige velfærdsmodeller sondres der ofte mellem universelle og selektive systemer. Med en universel ordning forstår normalt en ordning, hvortil alle har lige adgang, mens en selektiv model afgrænser adgangen til bestemte grupper. En sådan simpel opdeling er imidlertid i mange situationer problematisk og undertiden ganske uklar. For en ordning, hvortil "alle har lige adgang", kræves en præciserings af, hvem "alle" er, og hvad der ligger i "lige adgang".

Med "alle" menes typisk alle borgere i samfundet, dvs. betingelsen for at være omfattet er tilstedeværelse. Det afgørende er, at adgangen ikke er betinget af forudgående handlinger (eksempelvis at tegne medlemskab eller at opholde sig en nærmere defineret årrække i landet). I et lukket samfund er dette princip relativt operativt, idet alle i samfundet bogstaveligt er "fødte" medlemmer af velfærdssamfundet. I et åbent samfund med mulighed for emigration og immigration er det imidlertid ikke så enkelt.

Skal der med "alle" forstås i) alle, der er i landet på et givet tidspunkt, dvs. inklusive turister, illegale indvandrere osv., ii) alle, der opholder sig lovlige i landet (dvs. dem, som har opholdstilladelse), eller iii) alle, der er statsborgere i landet? Og mistes dækningen ved udrejse af landet, eller kan statsborgere fra udlandet trække på tilbuddene, subsidiært genindtræde i rettighederne ved tilbagevenden til landet? Svarene er ikke umiddelbart givne.

personkredsen og forudsætter, at "alle" er omfattet – med de problemer der så i øvrigt er knyttet til at afgrænse begrebet "alle".4

En hensyntagen til den mulige modtagers indkomst- og formuermæssige situation giver i mindre grad mening, når det drejer sig om ydelser, der tjenner et forsikringsformål f.eks. i forbindelse med ledighed. Her knyttes udmålingskriteriet ikke til den samtidige, men til den tidligere indkomst, og problemerne vedrører først og fremmest periodiseringen af indkomsterne og det relevante indkomstbegreb. Det er således ikke frugtbart at definere universelle velfærdsordninger som ordninger, der hverken involverer målretning eller er knyttet til den enkeltes økonomiske situation. For velfærds-service må der nødvendigvis være en konstatering af objektivt behov (for eksempel en bestemt medicinsk behandling), og for de kontante ydelser må den økonomiske situation spille en rolle. Universalismen knytter sig primært til afgrænsningen af personkredsen og udelukker ikke målretning af ydelserne i den ene eller den anden form.

Et afgørende spørgsmål i velfærdsoplystikken har været spørgsmålet om, hvorledes man kunne indrette ordninger, således at det ikke blev opfattet som nedværdigende at modtage hjælp, jf. Rainwater (1982). Fra et velfærdsynspunkt har dette været ønskværdigt for i højere grad med velfærdsordninger at nå disses mål (at hjælpe dem, der har behov for hjælp). Men også for at sikre, at man, selv om man havner i en given social situation, i andre sammenhænge bør opfattes på lige fod med alle andre samfundsborgerne og have samme muligheder for at deltage i samfundslivet (medbogserrettigheder). Ud fra disse synspunkter er stigmatisering en omkostning ved velfærdsordninger, og derfor er der et argument for at tilrettelegge velfærdsordningerne således, at stigmatisering mindskes. Universelle ordninger opfattes normalt som mindre stigmatiserende end selektive ordninger med store skønsmaessige elementer, hvor følelsen af "almisser" og "mindreværd" kan være mere udtalte. Mindre stigmatisering er også ensbetydende med øget udnyttelse af ordningerne med den risiko, at ordningerne også benyttes af nogle, som de reelt ikke var tiltænkt.

I spørgsmålet om graden af målretning i de offentlige ydelser er følgende forhold vigtige:

- Administrationsomkostninger: En afgrænsning af de generelle omstændigheder, der udløser en ydelse, muliggør, at ydelsen lever op til sin målsætning, hvis skønnet efter omstændighederne udøves korrekt. Ulempen er, at det kan være administrativt besværligt og

4 Der er ikke enighed i litteraturen om definitionen af universalisme. I nogle sammenhænge lægges der vægt på, at det centrale ved universelle velfærdsordninger er, at de er rettighedsbaserede, og at adgangen til ordningerne er uafhængige af betalingsevne (fravær af "means-testing"), jf. eksempelvis Rothstein (1998).
dermed omkostningsfyldt, da det forudsætter en afgørelse fra sag til sag om, hvorvidt behovene – eller omstændighederne – er til stede. I nogle tilfælde er det trivelt at afgøre, om et behov er til stede – eksempelvis et brækket ben som kriterium for en gipsforbindelse – mens det i andre (de fleste) tilfælde kan være ganske vanskeligt. Alternativet er, at ordningerne baseres på objektivt observerbare karakteristika med den fordel, at de skønsommæssige krav og administrationsomkostningerne bliver mindre, men med den ulempe at tildelingen bliver mere upræcis i forhold til det underliggende behovskriterium.

• Der er et fundamentalt spørgsmål, om afvejning mellem fejltyper – det at afvise en person, der reelt har et behov, overfor det at give ydelser til nogle, der ikke har et behov. Selektive ordningar mindsker den sidste fejkløje, men øger den første, og omvendt. Et eksempel er alder: Svagelige ældre, der har vanskeligt ved at klare sig på arbejdsmarkedet, må have et forsørgelsesgrundlag – enten på grundlag af visitering eller i form af eksempelvis en aldersdefineret ordning. Sidstnævnte er administrativt enkelt, men ikke nødvendigvis præcis i målretningen: Ikke alle 65-årige har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet.


• I relation til at nå den ønskede målgruppe ("take-up"-problemet) er spørgsmålet, om viden om ordningernes eksistens og reglerne for, hvem der er berettigede, relevante. Generelle ordningar vil typisk stille mindre informationsmæssige krav end mere målrettede ordninger.

2.5 Forklaringer på velfærdssamfundenes opståen og historiske udvikling

Der findes en række teorier om de historiske årsager til velfærdssamfundenes opståen og forskellige udvikling. Der ligger uden for rammerne af denne fremstilling at give en dækkende beskrivelse af mulige forklaringer. To ofte fremførte hypoteser skal imidlertid fremhæves. En forklaring er magtressourceteorien, som er udbredt blandt politologer og sociologer. Den betoner de politiske muligheder for alliancer mellem arbejderklassen

**Magtressourceteorien**

Esping-Andersens meget udbredte opdeling af de vestlige landes velfærdsamfund i regimer skal ses i tæt sammenhæng med magtressourceteorien, der er en teori om de politiske feedback-mekanismer mellem velfærdsamfund og politisk opbakning.

Magtressourceteorien er én blandt flere teorier for velfærdsamfundets udvikling. Den fremhæver arbejdersolidariteten som den betydeligste drivkraft bag udviklingen af velfærdsamfundene i første halvdel af det 20. århundrede. Teorien er central i forhold til at forklare især de universelle velfærdsamfund i Skandinavien. Dens udgangspunkt er en analyse af arbejderklassens kamp for at påvirke fordelingen af samfundets goder i et kapitalistisk samfund.

Målsætningen bag arbejderklassens kamp er den helt enkle at ændre på den fordeling og de principper for fordeling, som skabes af markedskræfterne i et kapitalistisk samfund. Mere præcist er målet for arbejderklassen at gøre indkomstfordelingen mere eller mindre uafhængig af arbejdskraftens markedspræd. Velfærdsamfundet skal reducere betydning af individets eller klassens status på arbejdsmarkedet og inden for et kapitalistisk samfunds rammer omfordele og skabe en høj grad af markedsuafhængig social sikkerhed, når markedet svigter. For at dette projekt kan lykkes, skal beskæftigelsen være høj og arbejdsløsheden lav.

Arbejderklassen antages at opnå en høj grad af markedsuafhængighed gennem de politiske mekanismer i et demokratisk samfund. Her står arbejderklassen imidlertid overfor det centrale problem, at den meget sjældent udgør noget flertal i sig selv og derfor må alliere sig med andre klasser i samfundet for at gennemføre velfærdsamfundsprojektet. Arbejderklassen skal derfor undgå at blive isoleret i forhold til andre samfundsgrupper. Oprindeligt var bønderne den primære alliancepartner, men senere er middelklassen og funktionærgrupperne blevet de foretrukne alliancepartnere. Spørgsmålet om arbejderklassens alliancepartnere er ifølge magtressourceteorien vigtigt for at forstå, hvorfor forskellige lande har udviklet forskellige typer af velfærdsamfund.

I de lande, hvor alliance med middelklassen lykkedes, primært de skandinaviske, har arbejderklassen opnået en høj grad af markedsuafhængighed og stor økonomisk lighed. I lande, hvor arbejderklassen endte isoleret og uden alliancepartnere – USA er det klarest eksempel – er graden af markedsuafhængighed lav.

*Dette afsnit er baseret på Green-Pedersen m.fl. (2004).*

48


Magtressourceteorien fremhæver, at strategien i de kontinentaleuropæiske lande lykkedes delvist, men her førte de kristeligt demokratiske partiers betydning til, at velfærdssamfundet fik en noget anden udformning. På samme måde som i Skandinavien ligner velfærdssystemet i disse lande folkeforsikringssystemer, men arbejdsmarkedstilknytning er det centrale princip for ret til ydelser og ikke medborgerskab som i Skandinavien. Når disse systemer alligevel har et relativt høj niveau af markedsuafhængighed, skyldes det, at der er tale om obligatoriske forsikringsordninger, hvor ydelsene nok som udgangspunkt er bestemt af den enkeltes tidligere løn, men hvor der er indbygget mange omfordelingeelementer samt supplerende offentlige ordninger for dem, der falder udenfor. I hovedsagen er der dog tale om ordninger, der er styret af arbejdsmarkedets parter i tæt samspil med staten.
Den parlamentarisk betingede udvikling af de skandinaviske velfærdssamfund


Magtforholdene i de lovgivende forsamlinge hindrede Venstre i at nå dette mål ad den direkte vej – dvs. gennem en omlægning af hartkornsbeskatningen til direkte skatter og afgifter. Men ad omvejen omkring koblingen mellem finansieringsstrukturen og velfærdsydelsernes indretning lykkedes det at samle opbakning til en omlægning, der direkte førte til samme resultat.

Baldwin tillægger også i sin forklaring af det efterfølgende forløb andre aktører end arbejderklassen en central rolle. F.eks. fremhæver han i en dansk sammenhæng ikke mindst Det Radikale Venstres indflydelse.

2.6 Ligestilling og køn


---

mens Frankrig anvender modellen i forhold til omsorgen for ældre. I Danmark praktiseres modellen ikke på nogen områder.


Både fælles-forsørger-modellen og familie-arbejds-modellen har kvindevenlige aspekter, men er ikke uden ulemper, jf. nedenfor. Den kvindelige-omsorgsgiver-modellen muliggør reelt ikke den ligestilling mellem kønnene, som i højere grad er realiseret i den skandinaviske model.


Velfærdsordninger som barsels- og børnepasningsorlov er i vidt omfang blevet brugt af kvinder, bl.a. fordi kompensationsgraden er højere for kvinder end for mænd. Det betyder, at kvinder har længere perioder end mænd, hvor de er fraværende fra deres arbejde. Ny forskning viser, at dette forhold er med til at forklare, at danske og svenske kvinder, trods højt uddannelsesniveau og formel ligestilling, får karriereforløb med fladere lønprofil end mændene, jf. Gupta m.fl. (2004). Samtidig er der en tendens til, at kvinder søger over i den offentlige sektor, når de skal have børn, fordi den offentlige sektor har mere fleksible arbejds vilkår end den private
sektor, som til gengæld har højere lønninger. Det kønsopdelte arbejds-
marked, hvor mænd dominerer de relativt mere velbetalte jobs i den priva-
te sektor, mens kvinder dominerer i den offentlige sektor, kan i sig selv
opfattes som et ulighedsproblem.

Det fremføres i debatten om ligestilling på arbejdsmarkedet, at der i virk-
somhederne kan være usynlige "glaslofter", som forhinder kvinderne i at
avancere over et vist niveau. Måske hører det med til billedet, at der i de
nordiske lande også er et politisk bestemt velfærds-glaskloft, der påvirker
famiernes valg, og som holder kvinderne fast i meget flade karriereforløb
sammenlignet med USA og en del andre europæiske lande.

Familie-arbejds-modellen kan have ligestillingsmæssige fordele i forhold til
fælles-forsørgersmodellen, hvis den indebærer, at mænd også involveres i
det hjemlige omsorgsarbejde. Endvidere betyder familie-arbejds-modellen,
at den hjemmegående part samlet set bliver mindre belastet, end hvis
vedkommende både var udearbejdende og ansvarlig for det huslige arbej-
de i hjemmet.

2.7 Konklusion

Velfærdssamfundenes principielle formål bliver løst på forskellige måder i
der universelle, den arbejdsmarkedsbaserede og den residuelle model. I
de tre modeller er der vidt forskellig vægt på den rolle, som staten, civil-
samfundet og markedet spiller for fremme af velfærd. Dette har betydning
for bl.a. niveauet for beskatning, omfordeling og ligestilling mellem kønne-
ne.

Litteratur


Andersen, J.G. (1998): Velfærdens veje i komparativt perspektiv, Den Jy-
ske Historiker, nr. 82, pp. 114-139, Århus.

Press.

om barselsorlov 1901-2002, Magtudredningen, Århus.

Esping-Andersen, G. (1990): The three Worlds of Welfare Capitalism, Pol-
ity Press, Cambridge, UK.


Kapitel 3
Forsikring og omfordeling

Velfærdssamfundet, som vi kender det i Danmark, er kendtegnet ved en stor grad af omfordeling. Der omfordeles fra raske til syge, fra midaldrende til unge og gamle, fra rige til fattige osv. Omfordeling er et spørgsmål om etiske og religiøse opfattelser, der indprenes i generation efter generation: Man hjælper sin næste og dem, der er i nød. Det er en menneskelig pligt. Men når samfundet ønsker at sikre borgernes levestandard i tilfælde af uheld, f.eks. arbejdsløshed, sygdom, invaliditet mv., er det i virkeligheden også et spørgsmål om forsikring. Men når nu der findes en vilje til at hjælpe hinanden i befolkningen, og private virksomheder kan forsikre mod mange slags uhelde, hvorfor er det så nødvendigt, at det offentlige går ind? Er det ikke bedre at overlade det til den enkelte at hjælpe andre, så man kan spare det offentlige mellemled og give folk den tilfredsstillelse at se, at deres hjælp betyder noget for dem, de hjælper? Hvorfor ikke lade det være familiens ansvar at sikre tryghed for den enkelte? Hvorfor ikke lade private forsikringsmarkeder udføre en større del af sikringen?

Svaret er, at risikodeling ikke kun er et spørgsmål om god vilje, og at forsikring i nogle tilfælde ikke kun er en privat sag.

For at dække tab for dem, der er uheldige, skal der ud over god vilje også være ressourcer dertil. Normalt vil pengene komme fra dem, der ikke er uheldige. Men hvis alle er uheldige på samme tid, vil denne metode komme til kort. Dette kunne eksempelvis være tilfældet i en lavkonjunktur, hvor en stor del af arbejdskraften mister arbejdet. I denne situation bliver man nødt til at tære på opsparede reserver eller låne. Staten har via sin ret til at opkræve skatter en større økonomisk styrke end private virksomheder og vil kunne levere risikodeling i længere tid.

For nogle typer forsikring eller risikodeling er det derfor nødvendigt, at det offentlige støtter eller selv leverer forsikringsydelsen. I andre tilfælde er det tilstrækkeligt, at det offentlige gør forsikring obligatorisk. Forsikringen kan i så tilfælde udbydes af private virksomheder eller af det offentlige.

På en række områder har udviklingen på de private forsikringsmarkeder gjort, at der kan være grund til at overlade forsikringsopgaver til private aktører. I disse tilfælde kan det offentlige koncentrere sig om at overvåge, at konkurrencen på forsikringsmarkedet er fri, og at den fordeling af go-rerne, markedet frembringer, er i overensstemmelse med befolkningens ønsker.
Kapitel 3  
Forsikring og omfordeling

3.1 Indledning

Omfordeling er et kendetegn ved ethvert velfærdssamfund. Samfundets goder omfordeles fra rige til fattige, fra raske til syge mv. ud fra de etiske og religiøse principper, samfundet bygger på. Omfordelingen kan imidlertid også være udtryk for, at man forsikrer sig. Som det kendes fra private forsikringsordninger, omfordeles der fra personer, der ikke rammes af uheld, som f.eks. sygdom eller arbejdsløshed, til personer, der rammes af disse hændelser. Der omfordeles også inden for familien, idet de fleste familier har fælles budget. Også frivillige organisationer kan løfte opgaver i forhold til at hjælpe mennesker i nød og dermed tilvejebringe en art forsikring.

Der er flere økonomiske argumenter for omfordeling. Omfordelingen indebærer en forbedret deling af risici mellem samfundets medlemmer, og den kan tilskynde til eller muliggøre forskellige typer af samfundsgavnlige investeringer. Eksempelvis kan folk være mere villige til at tage risici, f.eks. ved at etablere sig som selvstændige, når der er et socialt sikkerhedsnet. Et andet eksempel er uddannelsesstøtte, der for nogle er forudsætning for at påbegynde en videregående uddannelse.

Der er mange aktører, der kan løfte risikodelingsopgaver i samfundet. Hvem, der skal varetage opgaverne, afhænger i høj grad af politisk-etiske overvejelser, men det kan have stor økonomisk og velfærdsmæssig betydning, hvilke aktører, der udfører forskellige opgaver. Fra et samfunds tuyệtsigt perspektiv er det relevant at overveje, hvorvidt forskellige aktører kan levere det omfang af risikodeling, der er mest hensigtsmæssigt for samfundet som helhed, og om opgaven løftes på den mest hensigtsmæssige måde. De forskellige aktørers styrker og svagheder i forhold til at leve forskringer vedrører dels aktørernes økonomiske styrke i forhold til at kunne udbetale forsikringssummer, og dels aktørernes evne til at tilvejebringe forsikring til alle, der måtte ønske det, til en pris, der modsvarer risikoen for uheld. Hertil kommer overvejelser om, hvorvidt løsning af risikodelingsopgaver i de forskellige aktørers regi bidrager til at skabe den fordeling af indkomst, der er ønskelig fra samfundets side.

I dette kapitel ses der på, hvilke styrker og svagheder følgende aktører har i forhold til at løfte omfordelingsopgaven i samfundet:

- private forsikringsselskaber
- den offentlige sektor
- familien eller frivillige organisationer.

1 Kapitlet bygger på Andersen (2004).
Herudover belyses obligatoriske forsikringer leveret af private firmaer, det offentlige eller arbejdsmarkedsorganiserede forsikringer.

I afsnit 3.2 beskrives forskellige lighedsbegreber, deres sammenhæng til forskellige retfærdighedsopfattelser, og deres betydning for fordelingspolitikken. Afsnit 3.3 beskriver kort de økonomiske fordele, der kan være ved at omfordele indkomster. Afsnit 3.4 introducerer forskellige aktører, der kan foretage risikodeling. Afsnit 3.5 beskriver udfordringerne i forbindelse med at gennemføre risikodelingen på en hensigtsmæssig måde. Afsnit 3.6 belyser aktørernes evne til at klare disse udfordringer. Afsnit 3.7 beskriver det særlige forvirringsproblem ved beskatning i forbindelse med at lade det offentlige varetage risikodelingen, mens afsnit 3.8 beskriver særlige problemer i forhold til andre aktører. Endelig sammenfattes afsnit 3.9 aktørenes styrker og svagheder, og der gives et bud på nogle typer af omfordeling, der kan lægges i offentligt henholdsvis privat regi eller organiseres som mellemformer af de to.

3.2 Lighed og retfærdighed


Centralt for den efterfølgende tekst er en skelnen mellem resultatlighed og lige muligheder. Resultatlighed dækker over, at forskellige personer opnår ens levestandard som følge af deres indsats. Lige muligheder dækker over, at alle har de samme muligheder for at opnå det bestemt resultat. Hvis de ikke når samme resultat, kan det skyldes tilfældigheder eller, at nogle valgte ikke at yde så stor en indsats som andre.

Ideen om en social kontrakt er et centralt element i retfærdighedsteorier, der fokuserer på lighed og behov: De fleste mennesker har aversion imod risiko. Det medfører, at de fleste er villige til at acceptere et lidt lavere forventet økonomisk resultat, hvis den økonomiske risiko er tilsvarende mindre. Dette fører til, at en samfundsmodel med gensidige forpligtelser i form af sociale kontrakter kan være optimalt for den enkelte.

I andre teorier for retfærdighed lægges vægt på sammenhængen mellem retfærdighed og forstørrelse: Den retfærdige fordeling står i forhold til forskelle i den enkeltes egen indsats, og lighed er dermed knyttet til bestæbelser på at sikre lige muligheder for at opnå gode resultater. Et økonomisk argument for lige muligheder er, at udnyttelsen af kvalifikationer mv. ikke er samfundsmæssigt efficient, hvis der ikke er lige muligheder, eksempelvis hvis social arv er en barriere for uddannelse.

**Boks 3.1: Lighedsbegreber**

I litteraturen om lighed sondres der mellem ikke mindre end 10 lighedsrelaterede dimensioner. Nogle tager hensyn til, at der for så vidt angår offentlig service, f.eks. uddannelse eller sundhed, kan være forskelle i kvaliteten af en given ydelse, som har betydning for graden af lighed. I Christensen (2003) sondres eksempelvis imellem 5-6 forskellige lighedsbegreber:

- **Udgiftslighed:** dvs. der bruges lige mange udgifter på alle uanset socio-økonomiske forhold og uanset behov, herunder udnyttelselighed; dvs. alle modtager den samme mængde og kvalitet af velfærdsservice, uanset socioøkonomisk status og behov.
- **Adgangslighed:** dvs. alle har samme adgang til en given ydelse, uanset betalingsvejne.
- **Omkostningslighed:** dvs. alle skal betale samme pris for samme velfærdsydelse, uanset betalingsvejne.
- **Resultatlighed:** velfærdsservice fordeles på en måde, så alle opnår samme velfærdsniveau, dvs. der korrigeres for forskelle i udfaldspunkt, under indkomstmulighed; dvs. alle opnår samme disponible indkomst, uanset socioøkonomisk udfaldspunkt.

I forbindelse med deltagelse i samfundslivet i bred forstand er lige muligheder centralt. Lige muligheder ville, populært sagt, kræve, at alle som udfangspunkt har de samme forudsætninger i tilværelsen, eksempelvis ved at betyden af genetisk, social og finansiel arv er fjernet. Det ville imidlertid ikke nødvendigvis medføre et lige udfald i den forstand, at alle også ville opnå samme indkomst eller samme velfærdsnydelse. Der kan være forskelle i præferencer, som medfører forskelle i valg af uddannelsesniveau, valg af arbejdstid mv., og der er simpelthen forskelle i, hvor heldige forskellige personer er med udfaldet af deres indsats. Hvis velfærdsfondets fokus er på at sikre lige muligheder, bør det medføre, at offentlige investeringer i eksempelvis gratis uddannelse tillægges stor vægt samtidig med, at tildelingen af velfærdsydelser i højere grad sker på basis af visitation end ud fra objektive kriterier – eksempelvis i form af programmer, der sigter imod at bryde den sociale arv eller sigter imod at sikre handicapande mulighed for at færdes i samfundet på lige fod med andre.

---

Et mål om lige udfald kan fokusere på indkomst/forbrugsmuligheder i snæver forstand eller i bredere forstand på lighed i velfærd. For forbrugsmuligheder i snæver forstand er graden af lighed i disponibel indkomst central. Det vil sige graden af lighed i resultatet af egne evner og egen indsats i kombination med held og skatter og overførslser. Et krav om lighed i velfærd kan derimod indebære, at særligt udsatte og svage grupper skal have ekstraordinære tilskud for at opnå samme velfærd som andre. Og omvendt, at forskelle i indkomster og forbrugsmuligheder ikke skal søges udjævnet, i den udstrækning forskellene er resultatet af frie valg af eksempelvis kortere ugentlig arbejdstid eller tidlig tilbagetækning.

Boks 3.2: Undersøgelser af, hvem der opfattes som ”svage grupper”

I et studie af udviklingen af de moderne velfærdssamfund har De Swaan, jf. van Oorschot (1998) opstillet tre betingelser for, at en given befolkningsgruppe vil blive anset for at være værdig til hjælp:

- Mangel på evne til eller mulighed for selvforsørgelse: De, som selv har kontrol over deres situation, er ikke værdige til hjælp.

- ”Nærhed” eller genkendelighed: Denne betingelse definerer et socialt ansvarlighedsområde – eksempelvis medlemmer af samme stammefolk, mennesker tilhørende samme etniske gruppe eller borgere i samme land. ”Medlemmer” af gruppen fortjener hjælp, mens de, som står uden for fællesskabet, ikke gør det.

- ”Ydmyghed”: Mennesker, der er taknemlige og ikke råder op, er værdige til hjælp, mens de, der kræver forandring i den bestående fordeling af goderne, ikke er det.

Cook, jf. van Oorschot (1998), finder stort set de samme betingelser for at være værdig til hjælp i amerikanske undersøgelser:

- Graden af behov eller fattigdom.

- Fattigdomsgrund: De, som ikke selv kontrollerer deres situation, fortjener hjælp.

- ”Taknemlighed”: Reciprocitet, eksempelvis gengældelse af tjenester, er en grundlæggende værdi i alle samfund. De fattige har ikke mulighed for at ”gengælde”. Deres attitude, som modtagere af hjælp, bliver derfor et signal om, hvorvidt de ville være villige til at gengælde hjælpen, hvis de kunne. Mennesker, der tidligere har bevist, at de er villige til at yde, opfylder også betingelsen om reciprocitet.

- ”Behagelighed”: Mennesker, vi føler os ”godt tilpas” med, fortjener vores hjælp i modsætning til dem, som vi føler os ”utrygge” ved.

Hvorvidt forskelle i udfald opfattes af befolkningen som samfundsmæssigt acceptabel og dermed forenelig med samfundets retfærdighedsbegreber, viser sig i eksperimentelle studier i høj grad at afhænge af, om det er forskelle i initiale muligheder, held eller uheld, eller forskelle i indsats, der har ført til forskelle i udfaldet.
Overvejelser om lighed og retfærdighed er centrale i definitionen af samfundets svage grupper. Afgørende spørgsmål er, hvorvidt svage grupper er kendetegnet ved lave forbrugsmuligheder i forhold til resten af samfundet, eller om der skal knyttes yderligere betingelser til at tilhøre de svage grupper.


En undersøgelse af van Oorschot sammenfatter den hidtidige forskning i et sæt betingelser for værdighed til hjælp, jf. tabel 3.1.

**Tabel 3.1: Betingelser for at "fortjene" omsorg**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>van Oorschots kriterier</th>
<th>De Swaans kriterier</th>
<th>Cooks kriterier</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kontrol over egen situation:</td>
<td>Jo mindre kontrol, desto mere fortjenes hjælp</td>
<td>Jo mindre mulighed for selvforsørgelse, desto mere fortjenes hjælp</td>
<td>De, for hvilke årsagen til fattigdom er uden for egen kontrol, fortjener hjælp</td>
</tr>
<tr>
<td>Behov:</td>
<td>Jo fattigere, desto mere fortjenes hjælp</td>
<td>-</td>
<td>Jo fattigere, desto mere fortjenes hjælp</td>
</tr>
<tr>
<td>Identifikation:</td>
<td>Jo lettere den pågældende er at identificere sig med, desto mere fortjenes hjælp</td>
<td>Medlemmer af samme gruppe som en selv fortjener hjælp</td>
<td>Mennesker, vi finder &quot;behagelige&quot;, fortjener hjælp</td>
</tr>
<tr>
<td>Attitude og reciprocitet:</td>
<td>Jo større ydmyghed, desto mere fortjenes hjælp. Jo større &quot;taknemlighed&quot;, der udvises, desto mere fortjenes hjælp</td>
<td>Mennesker, der er taknemmelige og ikke råber op, fortjener hjælp</td>
<td>Mennesker, der kan gengælde hjælp eller udviser taknemmelighed, fortjener hjælp</td>
</tr>
</tbody>
</table>


I en spørgeskemaundersøgelse på hollandske data testes, i hvilken udstrækning de forskellige kriterier er af betydning for folks vurdering af,

Et andet eksempel på retfærdighedsproblematisken i forbindelse med lighed vedrører betydningen for periodenforindkomsten af, hvor i livsforsøget man er. Traditionelt baseres diskussionen om indkomstfordeling på oplysninger om befolkningens indkomstforhold for et enkelt år – dette benævnes ofte tværsnitsperspektivet. I sådanne analyser kan en stor del af den målte ulighed henføres til, at befolkningen på et givet tidspunkt befinder sig forskellige steder i livsforsøget, og at der generelt er forskelle i befolkningens præferencer. Studerende vil blive registreret som fattige, selvom en stor del af dem ender med at få arbejdsindkomster over gennemsnittet, når de færderiggere deres uddannelse. For at få et indtryk af, hvor stor en del af omfordelingen, der alene går fra rige til fattige i et livsindkomstperspektiv, er det nødvendigt at supplerede med fordelingen af indkomstet set over hele livet. Det er ikke oplagt, at lighed i indkomst inden for det enkelte år bør tillægges større betydning end lighed i livsindkomster. De to mål er yderpunkter i balancen mellem de samlede forbrugsmuligheder over livet og forbrugsmulighederne i de enkelte perioder.

3 Undersøgelsesdesign: 29 forskellige befolkningsgrupper nævnes for interviewpersonerne, eksempelvis jobsøgende og ikke-jobsøgende ledige, ældre, unge, hollændere, indvandrere, handicappede ved arbejdsskade og handicappede ved sportsskade. På en skala fra 1 til 10 anmodes respondenten om at angive, om ydelser til den pågældende gruppe er vigtige eller ikke så vigtige. Efterfølgende undersøges forskellene i ydelsesvillighed over for modsætninger, eksempelvis forskellene i vilkårene til at give ydelser til jobsøgende og ikke-jobsøgende ledige. Det lykkes at instrumentalisere fire af de fem kategorier. Instrumentaliseringen af reciprocitet omfatter kun de fem skalde i betydningen at have gjort sig fortjent til gengældelse gennem forudgående bidrag til samfundet. Kriteriet attitude testes ikke.

4 Den gennemsnitlige forskel mellem modsætninger angives til en faktor 3,6 for "kontrol over egen situation", 1,85 for "reciprocitet", 1,3 for "behov" og 2,27 for "identifikation". Et femte kriterium om "social risiko" angives til en faktor 1,34. Alle forskelle findes at være signifikante på et 5 pct. niveau.

5 Danmark sammenlignes med Italien, Rumænien, Danmark, Sverige og Storbritannien.

6 Kun hvis kapitalmarkederne er perfekte i den forstand, at en "ung" kan belåne sin forventede livsindkomst, kan man "nøjes" med fordelingen af livsindkomster som fordelingsmål.
3.3 Sammenhængen mellem lighed og velfærd – rigdom og retfærdighed


For at se nærmere på risikodelingsaspekter ved velfærdssamfundet er det nødvendigt at fokusere på principper for risikodeling, herunder de afgørende forskelle mellem forskellige institutionelle arrangementer for risikodeling. En særlig central problemstillinger her er en vurdering af social forsikring via velfærdssamfundet set i forhold til privat forsikring via private forsikrings- og kapitalmarkeder.

3.4 Mekanismer til risikodeling

Forsikring er et spørgsmål om risikodeling og solidaritet. Man kan betragte følgende simple eksempel. En gruppe på 100 ens personer står alle over for risikoen for at blive syge og dermed uarbejdsdygtige i en periode – på forhånd har de alle den samme risiko for at blive syge. Det antages, at der er et sandsynlighed på 5 pct. for at blive syg. Under sygdom har man ingen indkomst, mens den raske har en indkomst på 2.000 kr.

Denne risiko kan deles på flere måder. Hvis f.eks. alle raske bidrager med 100 kr. til en pulje beregnet for de syge, vil de raske hver have en for-brugsmulighed på 1.900, og puljen vil være på 9.500 kroner. Af de 100 personer vil 5 blive syge, og de kan nu af puljen hver modtage 1.900 kr. og dermed have den samme forbrugsmulighed som de raske. Man kan

Forskellen mellem disse institutioner er åbenbare. Det private marked forudsætter en forudgående stillingtagen til, om man vil være med i forsikringsordningen og i givet fald tegner en forsikringskontrakt og indbetaler præmien. I det velfærdssamfund, der er skitseret i eksemplet ovenfor, er alle med i kraft af skatteudskrivningen og en universel rettighed til sygedagpenge. Endelig forudsætter den solidariske løsning, at alle frivilligt medvirker. Ofte er det sådan, at den solidariske effekt eller "normen" kan være tilstrækkelig i små grupper. Det er for eksempel ofte tilfældet inden for familien eller andre sociale netværk – "man hjælper hinanden". Samtidig er det også i praksis vigtigt, at det i små grupper er nemt at kontrollere, om en person har behov for hjælp. For både markedslosgningen og velfærdssamfundet er der i mange situationer et større kontrolproblem i kraft af, at disse "løsninger" er mere anonymiseret. Til gengæld er de formelle – den private løsning via kontrakter og velfærdssamfundet via obligatorisk medlemskab.

I dette eksempel vil et privat forsikringsmarked, solidaritet i en gruppe og et velfærdssamfund i princippet kunne tilvejebringe samme risikodeling. Dette understreger pointen med, at forskellige institutionelle rammer kan opfylde samme risikofordelingsfunktion. Opdelingen i private / implicitte forsikringer er ikke knivskarp. Et stykke af vejen kan implicit forsikring via det offentlige blive inspireret af den private sektor og omvendt. Som det forklares nedenfor, har nogle af aktørerne dog grundlæggende fordele frem for andre med hensyn til at udbyde forskellige former for risikodeling.

### 3.5 Principper for risikodeling

Uanset hvilke aktører eller institutionelle rammer, der tilvejebringer risikodeling, står aktøren potentielt over for to typer udfordringer. Den ene type udfordring består i, at nogle typer risiko er vanskelige at dele. Disse problemstillinger er uddybet i boks 3.3. Den anden type udfordring består i informationsproblemer, der indebærer, at mulighederne er begrænsede for at observere og kontrollere forsikringstagerens adfærd og risiko for at blive udsat for en forsikringshændelse. Denne type udfordring er beskrevet i boks 3.4. De forskellige risikodelingsarrangementer ovenfor håndterer disse problemer på forskellig vis, og nogle af dem er i praksis ikke i stand til at levere en omfattende dækning.

64
Et eksempel på, at nogle typer risiko er vanskelige at dele, er følgende: Antag at en familie ønsker at dele risiko for indtægtsstab som følge af ledighed. Hvis alle voksne familiemedlemmer arbejder på samme virksomhed, og virksomheden går konkurs, så alle bliver arbejdsløse på samme tid, vil familiens risikodelingsarrangement bryde sammen: Ingen familiemedlemmer tjener en indkomst, der kan deles med familiens andre medlemmer. Hvis familien har opsparede midler eller adgang til kredit, kan det hjælpe i en begrænset periode, afhængig af familiens økonomi og kreditværdighed.

Dette eksempel vedrører såkaldte aggregerede risici, dvs. risici hvor det forhold, at en forsikringstager er udsat for en forsikringshændelse, øger sandsynligheden for, at andre forsikringstagere også bliver udsat for hændelsen. Forsikring mod aggregerede risici er vanskelig, fordi de indebærer en indtjeningsrisiko for forsikringsudbyderen, som ikke kan afdækketes ved at øge antallet af forsikringstagere. Det kræver et solidt økonomisk fundament at modstå aggregerede risici.

**Boks 3.3: Aggregerede risici og uforudsete hændelser**


Hvis hændelsen, der forsikres mod, implicerer et tab på $L$, er den aktuariske præmie $p$ bestemt som $p=xL$, hvor $x$ er risikoen for tab. Når de store tals lov ikke er opfyldt, vil der forekomme aggregerede risici, hvilket betyder, at forsikringshændelserne vil komme i "bølger", så alle skal have udbetalt forsikring på samme tid. Det kan presse økonomien for forsikringsudbyderen. Selv hvis store tals lov ikke er opfyldt, kan aktuarisk fair forsikring leveres, hvis der er muligheder for at spreda risiko over tid, f.eks. ved at tære på opsparede ressourcer eller ved at låne. Graden af persistens eller varighed i forsikringshændelserne er dog vigtig, og forsikringsudbyderens kreditværdighed og økonomiske styrke vil være afgørende for, om man er i stand til at afdække risici af mere aggregeret og varig karakter.

Der skelnes mellem to typer af informationsproblemer: selektionsproblemer og moral hazard-problemer.

Selektionsproblemer består i, at forskellige forsikringstagere har forskellige risici for at opleve en forsikringshændelse, og at forsikringstagere typisk selv kender deres risiko, mens den aktør, der leverer forsikring, ikke kender de personspecifikke risici. Eksempelvis vil personer, der efterspørger arbejdsløshedsforsikring typisk have bedre viden om situationen på deres arbejdsplads og det arbejdsmarked, hvorpå de udbyder arbejdskraft, end den aktør, der udbyder forsikring. Uden at den aktør, der efterspørger forsikring, kender de personspecifikke risici fra arbejdspladsen, vil selektionen involvere en unøjagtig kendskab til gennemsnitlige ledighedsrisici for forskellige jobkategorier. De personer, der efterspørger forsikring mod indkomsttab ved ledighed, har herudover også et godt indtryk af deres arbejdsplads' økonomiske situation, og hvor stærkt de qua deres egne evner personligt står på arbejdsmarkedet. Det indebærer, at personer med en ledighedsrisiko, der er mindre end gennemsnittet, måske ikke vil forsikre sig på de villkår, der er tilgængelige for dem. Det kan derfor ske, at nogle personer, der gerne ville forsikres, ender med at stå uden forsikring på grund af selektionsproblemer.

Som et eksempel på, at selektionsproblemer er relevante, og at private forsikringsudbydere forsøger at afhjælpe problemerne, kan nævnes, at i forbindelse med sygdomsforsikring indhenter forsikringsselskaber typisk oplysninger om forsikringstagere helbredstilstand og historiske sygdomstilfælde i et forsøg på at danne sig et indtryk af, hvilken risikogruppe, der er relevant for forsikringstagere. Personer med lav risiko for uheld vil betale en lavere præmie. Det betyder imidlertid, at personer med høj risiko vil ønske at blive forsikret på samme vilkår som personer med lav risiko og derved spare penge. For at undgå en sammenblanding af de forskellige risikogrupper vil det være nødvendigt at forringe dækningen i lav-risikokontrakten på en sådan måde, at personer med lav risiko stadig vil efterspørge forsikring, men således at personer med høj risiko vælger at efterspørge den forsikringskontrakt, der er rettet mod personer med høj risiko.

Selektionproblemet indebærer således enten, at nogle personer står uden forsikring, selv om de gerne ville forsikres, eller at dækningen bliver forringet for personer med lav risiko for en forsikringshændelse.

Moral hazard-problemet består i, at den sikkerhed, som er formålet med at indgå i forsikringskontrakten, påvirker ens adfærd. Ved indgåelse af en forsikringskontrakt sker der en ansvarsoverdragelse eller ændring i ansvarsforpligtigelsen mellem forsikringstager og forsikringsselskab, som mindsker forsikringstagerens tilskyndelse til at forebygge uheld eller andre forsikringshændelser. For at tilskynde forsikringstagerne til at forebygge uheld vil det være nødvendigt at lade forsikringstagere opleve et tab, hvis en forsikringshændelse indtræffer – eksempelvis i form af en selvrisko.
Boks 3.4: Selektionsproblemer og moral hazard problemer

Selektionsproblemet vedrører en asymmetri mellem forskellige aktører i adgangen til information om eksogent givne karakteristika ved den ene gruppe aktører. Det er en forudsætning for, at der kan være et problem, at agenterne er heterogene. F.eks. i form af forskelle i risici for, at der indtræffer en forsikringshændelse for forskellige forsikringstagere.


Hvis markedet skal ende i en situation, hvor de to typer køber forskellige typer forsikringskontrakt, må det imidlertid være sådan, at den kontrakt, der udbydes til dem med lav risiko, ikke er interessant for dem med høj risiko. Dette kan ske ved, at den kontrakt, lav-risiko gruppen tilbydes, ikke har ”fuld” forsikring – i praksis f.eks. ved en større selvrisiko. Dette har en meget vigtig implikation, som kan betegnes selektions-dilemmaet, nemlig, at det er gruppen med lav risiko, der kommer til at bære konsekvenserne af, at der er en gruppe med en høj risiko. Separation er kun mulig, hvis det ikke er interessant for ”høj” risiko gruppen at hævde, at de tilhører lav-risiko gruppen. Derfor må kontrakten til lav-risiko gruppen være ringere, end hvis det havde været muligt at identificere de to grupper.

Det kan teoretisk vises, at der i situationer med forskellige risiko-typer kan opstå tre mulige udfald: i) der eksisterer ingen ligevægt – markedet kan ikke løse problemet, ii) der er en ”pooling” ligevægt, hvor alle tegner den samme type kontrakt, selvom de er forskellige risiko-typer, eller iii) der er en separerende ligevægt. I ingen af disse tilfælde kommer markedsmekanismen til at fungere så godt, som den kunne, hvis forsikringsselskabet kunne observere forsikringsstigernes type.

Moral hazard vedrører en asymmetri i informationen for forskellige aktører i adgangen til information om aktørernes handlinger. Det er en forudsætning for, at der kan være et problem, at tilfældigheder har betydning, og at mindst en af parterne påvirker sandsynligheden for forskellige udfald.

Den umiddelbare markedsløsning på problemet ville være, at kontrakter gøres afhængige af handlingerne. F.eks. kunne præmien for ansvarsforsikringer gøres højere for bilister, der kører meget stærkt. Formålet er at sikre, at aktørernes adfærd svarer til den, der er forudsat i kontrakten.

Moral hazard problemet opstår, når det ikke er muligt for den ene part at observe re den anden parts handlinger. Der sondres ofte mellem ex-ante og ex-post moral hazard. Det første refererer til situation, hvor f.eks. den forsikrede via sin adfærd kan påvirke, om den hændelse, man er forsikret mod, vil indtræffe. Det andet knytter sig til situationer, hvor man med sin adfærd kan påvirke det tab eller de konsekvenser, hændelsen vil have, hvis den indtræffer. Det afgørende er her, i hvilket omfang forsikringsselskabet kan betinge på disse handlinger, og ikke om man har en mistanke om, at folk med en forsikring er mindre agtpågivende.
Boks 3.4 (forsat)


3.6 Hvordan kan aktørerne løse opgaven?

Kriteriet for en samfundsmæssig vurdering af, hvor godt forsikringsordninger fungerer, er deres evne til at udnytte alle muligheder for risikodeling i samfundet. Den bedst tænkelige risikodelingsmekanisme sikrer, at der ikke findes to personer eller grupper af personer, der har en forskellig villighed til at bære risiko, men som ikke har indgået aftaler om, at den mest risikovillige overtager risikoen fra den mindst risikovillige. Den bedste forsikring udnytter således det fulde potentiabe for risikodeling.

Privat forsikring

Private forsikringsmarkeder har en række fortrin i kraft af, at den løbende markedskontakt inspirerer til produktudvikling, og at kundernes krav om sammenhæng mellem pris og kvalitet mærkes direkte og fremtvinger et fokus på effektivitet.

Private forsikringsmarkeder adresserer problemer med aggregerede risici ved at danne genforsikringsselskaber, der bidrager til at udjævne risici på tværs af lande og forsikringskategorier. Dette muliggør specialiseringsgevinster i form af, at forsikringsselskaberne kan koncentrere sig om at forsikre udvalgte kundesegmente og få afdækket eventuelt aggregerede risici for segmenterne hos genforsikringsselskaberne. En høj grad af specialisering muliggør en nedbringelse af omkostningerne samt forbedret markedskendskab og risikovurdering.7

Risikovurdering, bonusordninger for forsikringskunder med lange perioder uden forsikringshændelser, og selvrisiko hører til de instrumenter, private forsikringsselskaber anvender for at mindske informationsproblemerne

Kapitel 3


Implicit forsikring

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.

Statens tilvejebringelse af skattefinansiereret omfordeling kan kaldes "implicit forsikring". Statens fordele i forhold til at levere forsikring består i, at staten har ret til at opkræve skat og derved i princippet kan udvide forsikringsdækningen til også at omfatte fremtidige generationer, hvilket muliggør en udstrakt grad af risikodeling. Hertil kommer, at staten har nogle muligheder for at gennemføre udbredt kontrol af "forsikringstagernes" karakteristika og handlinger.
købsforsikring. I nogle tilfælde vil en sådan konstruktion faktisk kunne løse det underliggende selektionsproblem i et rent privat forsikringsmarked.

Hertil kommer, at staten kan afhjælpe selektionsproblemer og moral hazard problemer på samme måde som private forsikringsmarkeder, nemlig via informationsindsamling og selvrisko (f.eks. i form af karesdage).

Den enkelte vil vide, at selvom man ikke får sparet op, vil velfærdssammundet alligevel hjælpe en. Et eksempel er efter større "vejrænomenere", f.eks. decemberstormen i 1999. Her havde det været muligt for alle (også skovejere) forinden at tegne en forsikring, at bygge mere solide huse, eller lade være med at opføre huse i områder med stor risiko for oversvømmelse. Ex post, når skaden er sket, vil der imidlertid være et stort pres for, at det offentlige skal gå ind med hjælp. For at undgå dette problem er det nødvendigt at opbygge troværdighed om, at det offentlige er parat til at lade stå til og lade mennesker i nød klare sig selv. En opbygning af den sådan troværdighed er imidlertid omkostningsfuld, både politisk og for samfundet som sådan. Der kan således forventes lidt større moral hazard-problemer ved implicit forsikring end ved privat forsikring.

En mulighed for at etablere social forsikring i forhold til aggregerede stød fra eksempelvis kriser i verdensekonometn er via stabiliseringspolitik. Nye forskning i makroøkonomisk teori knytter eksplicit behovet for stabiliseringspolitik til dels risikoaversion, dels at private kapital- og forsikringsmarkeder efterlader udækkede forsikringsbehov, ligesom forskellige tilpasningsproblemer kan forstærke behovet for social forsikring. Man kan også tolke det dualt – det sociale sikkerhedsnet er til stede for dem, der f.eks. bliver ramt af arbejdsløshed, men der kan argumenteres for, at det er bedre at forhindre arbejdsløshed via en aktiv stabiliseringspolitik. Historisk har Keynesianismen derfor spillet en stor rolle i relation til velfærds samfundet.

Familien og frivillige organisationer

Familien er typisk lille og økonomisk forholdsvis svag og vil derfor have store vanskeligheder ved at løse problemer med aggregerede risici. Til gengæld er familien overlegem henogen til den mængde information, der kan indsamles om "forsikringstagernes" risici og handlinger. Familiens medlemmer kender hinanden personligt og kommunikerer relativt ofte. Det betyder, at hvis et familiemedlem ikke yder en tilstrækkelig indsats for familien, vil det være relativt let at observere det.

---

9 Dette kaldes i nogle sammenhænge "charity hazard".  
10 Der er to typer argumenter. Den første type vedrører spredning af risiko mellem den private og offentlige sektor: Når den private sektor er udsat for forskellige former for risiko, vil det generelt være hensigtsmæssigt at absorbere noget af denne risiko i den offentlige sektor, f.eks. via skatter. Endnu vigtigere er de spredningsmuligheder, der ligger ved at lade den offentlige budgetsaldo variere med økonomiens konjunkturer. Hermed skabes der en risikodeling over tid – dette sker ved f.eks. at have budgetunderskud i en lavkonjunktur med mange arbejdsløse og omvendt at have budgetoverskud i en højkonjunktur med få arbejdsløse. Jf. f.eks. Andersen og Dogonowski (2002).
Frivillige organisationer kan tage mange former, så det er vanskeligt at generalisere i forhold til deres roller som udbydere af risikodeling. Disse organisationer varetager i høj grad andre opgaver end andre aktører, idet de leverer moralsk støtte, mad mv. Det er uklart, om frivillige organisationer er i stand til at indhente betydelige mængder information om dem, der "forsikres". Dette afhænger af styrken af båndet til de "forsikrede". Det er også uklart, hvorvidt frivillige organisationers økonomiske styrke rækker til at levere forsikring i mere gængs forstand.

**Forsikring: frivillig eller obligatorisk**

En måde at løse selektionsproblemerne er at gøre forsikring obligatorisk. Det obligatoriske element indebærer dog, at nogle individer ikke vil få den forsikringsdækning, de helst ville have. Ved frivillige forsikringer sikres den enkelte mulighed for at vælge det dækningsofæng, vedkommende helst vil have. Disse forhold gælder, uanset hvilken aktør, der udbyder forsikringerne. Flere af aktørerne kan til en vis grad levere frivillig og obligatorisk forsikring, men de har hver især deres styrker og svagheder.

**Mellemformer mellem privat og offentlig forsikring**

Der er et potentiale for, at eventuelle effektivitetsgevinster ved privat frem for offentlig produktion kan opnås, samtidig med at staten udnytter sine fordele til at sikre, at der eksisterer forsikringsordninger på markedet. Et eksempel på en sådan ordning er, at arbejdsskadeforsikring og ansvarsforsikring i forbindelse med motorkøretøjer er lovpligtig, men udbydes i privat regi. Denne form for risikodeling er imidlertid ligeså sårbar i tilfælde med aggregerede risici, som anden risikodeling med udgangspunkt i den private sektor. Også for denne forsikringsform gør det sig gældende, at en stigende udbredelse kan mindske moral hazard-problemer.

**Forsikring via kollektive aftaler**


Aktørernes svagheder og styrker og kort opsummeret i tabel 3.2. Det er vanskeligt at vurdere det generelle potentiale i frivillige organisationer i forhold til at løse risikodelingsopgaverne.
For at vurdere, hvilken aktør der varetager en konkret type risikodeling bedst, er det nødvendigt at foretage en vurdering af, om forsikringen vedrører en aggregeret risiko, om der er selektionsproblemer eller moral hazard problemer, og hvor alvorlige disse tre typer problemer i givet fald er, set fra samfundets perspektiv.

### Tabel 3.2: Aktørernes styrker og svagheder

<table>
<thead>
<tr>
<th>Problemer i forhold til at afdække aggregerede risici</th>
<th>Privat forsikring</th>
<th>Implicit forsikring</th>
<th>Familien</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Selekptionsproblemer</td>
<td>Mindre</td>
<td>Mindst</td>
<td>Størst</td>
</tr>
<tr>
<td>Moral hazard problemer</td>
<td>Størst</td>
<td>Mindre</td>
<td>Mindst</td>
</tr>
<tr>
<td>Charity hazard problemer</td>
<td>Mindre</td>
<td>Størst</td>
<td>Mindst</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Grupperingen "størst", "mindre", "mindst" kan kun bruges til en rangordning af de forskellige aktører i forbindelse med at løse de enkelte problemer. Man kan ikke i nogen absolut forstand sige f.eks. at "Implicit forsikring har mindre problemer i forhold til selektion". Derimod kan man godt sige, at "Implicit forsikring har mindre problemer end privat forsikring i forhold til selektion".

### 3.7 Beskatning

Den sociale forsikring i et velfærdssamfund med universelle træk som det danske har som nævnt en obligatorisk karakter. Alle kommer til at bidrage til finansieringen via beskatning ud fra de gives skatteregler, og alle har adgang til at trække på servicetilbud og transfereringsindkomster efter gældende regler.

Beskatning er nødvendigt for at finansiere velfærdssamf undert og derfor må der nødvendigvis for samfundet som helhed være en sammenhæng mellem udgifter og indtægter. Det er der imidlertid ikke for den enkeltes "træk" på velfærdssamfundet, og det er netop et af grundprincipperne i velfærdssamfundet, og finansieringen er kollektiv. I forhold til privat forsikring er der her en afgørende forskel. Ved privat forsikring er der heller ikke en direkte betragtning af den præmie, man betaler, og den forsikringsdækning, man får – dvs. rettigheden til kompensation er knyttet til, at man har tegnet og betalt forsikringen. Hvis man er interesset i den sikkerhed, forsikringen giver, har man altså betalt for noget, man har ønsket sig.

Det faktum, at rettigheder ikke har direkte kobling til det, man betaler i det danske velfærdssamfund, har potentiel stor betydning for den måde, finansieringen af velfærdssamfundet påvirker økonomien på.


Når skatterne er betalingen for de velfærdsydelser, vi har besluttet at stille til rådighed for befolkningen, kunne man spørge, hvorfor der så er forvirrende effekter af beskatningen? Skatternes forvirrende effekt opstår netop fordi, der i velfærdsfonden sker en afkobling mellem de skatter, man betaler, og de goder, man har adgang til. Den enkelte person vil ikke opfatte det således, at de enkelte velfærdsydelser eller tilbud står i noget direkte forhold til vedkommendes egen skattebetaling, fordi finansieringen afhænger af alle skatteyderes indbetalinger, og kun i helt beskedent omfang af den enkeltes.

Der ligger heller ikke i betragtningen omkring skattekilen, at den pågældende person er en "dårlig skattebetaler", der kun mod sin vilje betaler skatten. Selv om vedkommende fuldt ud indser, at den offentlige service tilvejebringes via skatter og bifalder dette – betaler sin skat med glæde – vil der fortsat ikke være nogen direkte sammenhæng mellem omfanget af den offentlige sektors aktiviteter og omfanget af personens egen aktivitet. Skattekilens forvirrende effekt gælder også for
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

"samfundsbevidste, glade skattebetalere".

Problemet omkring beskatning og forvridninger kan også anskues ud fra det såkaldte "common pool" problem eller forskellen mellem kollektiv versus individuel rationalitet. De samlede skattemæssige er at opfatte som en fællespulje, der går til finansieringen af velfærdsomfattet. Den enkeltes betydning for denne fællespulje er imidlertid forsvindende – om jeg betaler 1.000 kr. mere eller mindre i skat har ingen væsentlig betydning for de offentlige finanser, og dermed de tilbud, jeg kan forvente, at velfærdsomfattet stiller til rådighed. Man taler undertiden om "1/N problem" forstået på den måde, at hvis skatteprovenuet kommer alle lige meget til gode i form af forbedrede velfærdsomfattet, vil den enkelte kun modtage en 1/N-del af øget skattebetaling som øgede velfærdsomfattet. Da alle er involveret (N godt 5 millioner) bliver 1/N et forsvindende lille tal. Det er således ikke nødvendigvis udtryk for irrationalitet, kortsynethed eller anden form for illusion, når den samme person kan mene, at "skatterne må gerne blive sat op, så vi kan forbedre folkeskolenerne" og samtidig "med de højere skatter er det ikke længere attraktivt for mig at gå på arbejde".

Den sammenhæng mellem udgifter og indtægter, der er der for helheden, er der ikke set fra en enkelt persons perspektiv, og dermed er der en anden sammenhæng på det kollektive plans end på individuelt plan. Individuel rationalitet implicerer ikke nødvendigvis kollektiv rationalitet. Denne problematik svarer principielt til det incitamentsproblem (moral hazard), der opstår i privat forsikringskontrakt i og med, at ansvarsfordelingen ændres som følge af forsikringskontrakten. Det problem gælder ikke kun i forhold til skattemæssige, men også i forhold til omfordeling og risikodeling inden for familien eller frivillige organisationer.

Beskatningsproblematikken indebærer, at den samfundsmæssige omkostning ved at levere skattefinansieret forsikring skal tillægges et forvridningstab, der ikke ville opstå i forbindelse med frivillig forsikring via den private sektor. Obligatorisk forsikring indebærer en forvridning, idet nogle forsikringstagere påtvinges en ordning, de ikke ønsker.

3.8 Andre aspekter vedrørende organisering af omfordeling og risikodeling

Modstykket til den skattemæssige forvridning, der skabes af offentlig finansieret omfordeling og risikodeling, er den forvridning, der opstår, hvis private marked er forvridningstab, der ikke ville opstå i forbindelse med frivillig forsikring via den private sektor. Obligatorisk forsikring indebærer en forvridning, idet nogle forsikringstagere påtvinges en ordning, de ikke ønsker.
konkurrenceforhold.11 De kan også opstå, hvis nogle virksomheder udnyt-
ter forbrugerernes manglende viden om forskellige typer risiko til at sælge
forbrugerne nogle produkter, som forbrugerne ikke ville efterspørge, hvis
de kendte den reelle risiko, jf. bl.a. Det Økonomiske Råd (2000). Der kan
således være behov for offentligt engagement for at overvåge og sikre til-
stedeværelsen af konkurrence på private forsikringsmarkeder, i det om-
fang disse markeder skal løse risikodelingsopgaven.

Fra samfundets perspektiv er det også en relevant overvejelse, hvorvidt
den risikodeling, der tilvejebringes via private forsikringsmarkeder, familien
og frivillige organisationer, er tilstrækkelig. Der er flere argumenter for, at
samfundet kan ønske sig et højere niveau af omfordeling end det, der til-
vejebringes via disse aktører.

Den første type argument er af etisk karakter og vedrører hvilken fordeling
af goderne, der kan betegnes som retfærdig, som beskrevet i kapitel 2. Den
anden type argument er af mere egoistisk karakter og går på, at de
velstillede er villige til at afhjælpe social nød, fordi det giver dem ubehag at
være vidne til social nød. En tredje type argument er, at omfordeling fra
mere velstillede til mindre velstillede forbedrer sidstnævntes muligheder
for at gennemføre investeringer i f.eks. uddannelse. Et lignende argument er,
at omfordeling – ved at mindske omfanget af fattigdom – også mind-
sker omfanget af kriminalitet i samfundet og øger den sociale tillid, jf. kapi-
tel 6. Staten er bedst til at mindske omfanget af økonomisk ulighed, fordi
den ud over de private motiver til omfordeling også inddrager samfunds-
mæssige motiver herfor. Familien må formodes at være dårligere til at le-
vare risikodeling end det private marked, da det private marked for forsik-
ring i mange tilfælde er opstået af sig selv i en situation, hvor familien po-
tentielt kunne levere risikodeling. Der findes således en række hensyn ud
over de rent tekniske i forhold til at kunne levere forsikring, som bør tages
ind i overvejelserne, når reformer af omfordelingen overvejes.

Ud over at mindske effektiviteten af forsikringsmarkederne kan informati-
onsproblemer også forhindre lånemarkeder i at fungere hensigtsmæssigt.
Det kan indebære, at det bliver svært at låne penge til samfundsmæssigt
hensigtsmæssige investeringer som f.eks. uddannelse. Der er to måder,
det offentlige kan afhjælpe sådanne problemer på. Den ene er at tilveje-
bringe et kontrolsystem i form af f.eks. domstole mv. Den anden er at om-
fordele penge til de personer, der ikke har mulighed for at låne til de sam-
fundsmæssigt hensigtsmæssige investeringer. Det er tvivlsomt, om andre
aktører kan eliminere informationsproblemernes betydning for lånemarke-
derne. I takt med, at private låneudbydere bliver bedre til at foretage kreditvurdering, vil det dog mindske betydningen af informationsproblemerne.

11 I forbindelse med at give økonomisk tilskyndelse til produktudvikling og innovation kan
tilstedeværelsen af forventede monopolprofitter være nyttigt. I denne sammenhæng er of-
fentlig intervention dog et alternativ. Se eventuelt Det Økonomiske Råd (2003) for en ud-
dybning af denne diskussion.
Hvis det overlades til andre end den offentlige sektor at varetage risikodelingsopgaver, er det nødvendigt at have en grad af regulering, der sikrer, at forsikringsudbydere ikke tager for store risici i en forventning om at blive reddet af staten, hvis de kommer i økonomiske vanskeligheder.

I nogle tilfælde er det oplagt at anvende en form for obligatorisk forsikring, enten via det offentlige eller i form af en obligatorisk forsikringsordning leveret af andre. Det kan ikke nytte noget, at farlige smitsomme sygdomme ikke bliver behandlet hurtigst muligt, fordi nogle sygdomsramte ikke har tegnet tilstrækkelig sygeforsikring. I det omfang, forsikringshændelser for den enkelte har væsentlige eksterne effekter, er der behov for en art obligatorisk forsikring.

Fokuseres der på omfordelingsopgaven, har det traditionelt været tilgengen at se de økonomiske effekter ud fra en afvejning mellem fordelingsmålsætninger på den ene side og en velfungerende markedsoøkonomi på den anden side. Hvis det traditionelle synspunkt opfanger de væsentlige forhold, skulle man forvente, at det ville være relativt simpelt at finde empirisk belæg for dette modsætningsforhold. Der er en omfattende litteratur, hvor dette er forsøgt – eksempelvis ved at se på indkomst per capita eller vækst som mål for efficiens og sætte dem i forhold til enten forskellige lighedsindikatorer (som udtryk for hvor meget der bliver omfordelt) eller i forhold til skattetryk (offentlig sektors størrelse) som mål for intervention/instrumentanvendelse.

Overordnet må denne litteratur sammenfattes ved, at det er svært at finde nogle klare sammenhænge på aggregeret plan. Man kunne også formuleret det på den måde, at såfremt der skulle være en klar sammenhæng, hvorfor har det så været muligt for f.eks. Danmark at opretholde en position som et af verdens rigeste lande samtidigt med, at det også er et af de lande i verden, der har den mest lige indkomstfordeling?

Nyere økonomisk teori peger på flere forhold, der kan forklare, hvorfor sammenhængen ikke er så simpel, som det traditionelle argument tilsiger. En central årsag er, at det er meget svært at have omfordeling i praksis, uden at der også hermed udføres en forsikringsfunktion, og de heraf følgende fordele opnås, jf. tidligere. Derfor kan en vis mængde omfordeling være hensigtsmæssig, mens for megen omfordeling, via negative incitamentsvirkninger, er uhensigtsmæssig. Der er ikke nødvendigvis en konflikt mellem "snævre" økonomiske hensyn og politiske eller etiske mål. Et stykke af vejen kan omfordeling øge nationalindkomsten.

3.9 Konklusion

I forbindelse med såvel risikodeling som andre opgaver for velfærdsfonden bør det overvejes, hvilken form for intervention, der løser problemet med de lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger. Det skal vurde-
Tabel 3.3 opsummerer de principielle betragtninger i dette kapitel. En beslutning om den mest hensigtsmæssige organisering af omfordelingen bør bero på omfattende kvantitative vurderinger af de kvalitative forhold, beskrevet i tabellen.

**Tabel 3.3: Aktørernes styrker og svagheder (fortsat fra tabel 3.2)**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Problemer i forhold til at afdække aggregerede risici</th>
<th>Privat forsikring</th>
<th>Implicit forsikring via det offentlige</th>
<th>Familien</th>
<th>Obligatorisk forsikring i privat regi</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Selektionsproblemer</td>
<td>Mindre</td>
<td>Mindst</td>
<td>Størst</td>
<td>Mindre</td>
</tr>
<tr>
<td>Moral hazard problemer</td>
<td>Størst</td>
<td>Mindre</td>
<td>Mindst</td>
<td>Mindre</td>
</tr>
<tr>
<td>Charity hazard problemer</td>
<td>Mindre</td>
<td>Størst</td>
<td>Mindst</td>
<td>Mindre</td>
</tr>
<tr>
<td>Forvridning ved betaling af &quot;præmie&quot;</td>
<td>Ingen</td>
<td>Størst</td>
<td>Ingen</td>
<td>Mindre</td>
</tr>
<tr>
<td>Potentielt misbrug af markedsmagt</td>
<td>Størst</td>
<td>Ingen</td>
<td>Ingen</td>
<td>Størst</td>
</tr>
<tr>
<td>Ulighed</td>
<td>Større</td>
<td>Mindst</td>
<td>Størst</td>
<td>Mindre</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Se tabel 3.2.

I tilfælde, hvor der er betydelige aggregerede risici, som f.eks. i forbindelse med arbejdsløshedsforsikring, bør der fortsat være et betydeligt offentligt engagement. De konkrete forsikringsordninger bør selvfølgelig løbende justeres med henblik på at sikre de ledige et incitament til at arbejde.

I tilfælde, hvor aggregerede risici er mindre, men hvor der er betydelige selektionsproblemer, f.eks. sundhedsrisici, bør det analyseres nærmere, om der er en fordel ved at gå i retning af obligatoriske forsikringer i privat regi.

Nogle typer risiko, f.eks. risikoen for arbejdsløshed, kan imidlertid være vanskeligt at forstå for private forsikringsselskaber at udbyde uden en vis form for offentlig intervention. Det skyldes, at konjunkturbølger gør, at arbejdsløshed typisk rammer mange på en gang, og det kræver stor økonomisk styrke og kreditværdighed at kunne udbetale store beløb i arbejdsløshedsforsikring i en længere periode. Hertil kommer, at problemer i forhold til at observere, hvor høj risiko forskellige forsikringstagere har for en forsikringsværdi, kan føre til, at forsikringsafgørelsen bliver utilstrækkelig. Problemerne opstår, når forsikringstagere med lav risiko, ikke vil acceptere at blive forsikret fra samme vilkår som personer med høj risiko. F.eks. er ikke alle medlemmer af en a-kasse, fordi de finder kontingentet for højt i forhold til den ledighedsrisiko, de mener selv at have. Yderligere konsekvens kan dette problem gøre det uprofitabelt for private virksomheder at udbyde visse typer forsikring for visse befolkningsgrupper.


De kollektive overenskomster kan også indeholde et element af forsikring. Dels kan kollektive lønforhandlinger involvere et element af forsikring, dels kan overenskomsterne sikre tilvejebringelse af obligatoriske forsikringsordninger på samme måde, som det offentlige kan. Forsikringen via de kollektive lønforhandlinger kan indebære en form for forsikring af personer, der er usikre på, hvilket funktionsniveau de vil blive beskæftiget på. Forsikringselementet via obligatoriske forsikringsordninger består i, at de kollektive overenskomster kan specificere, at bestemte forsikringsordnin-
ger skal være en del af ansættelsesvilkårene. Det er uklart, om den øko-
nomiske robusthed af sådanne ordninger kan ventes at være bedre eller
dårligere end obligatoriske forsikringer via det private marked.

Familien kan også levere risikodeling eller "forsikring". Familien er overle-
gen i forhold til alle de andre ordninger med hensyn til den mængde infor-
mation, der kan indsamles om "forsikringstagernes" risikotype og handlin-
ger. Derved mindskes de informationsproblemer, der hæmmer andre ud-
bydere af forsikring. Da familier typisk er forholdsvis små, er potentialet for
risikodeling via denne kanal dog begrænset, og familien er også en mindre
robust økonomisk enhed end alle andre ovennævnte aktører.

I forbindelse med eventuelle omlægninger til at løse flere opgaver i privat
regi, er det centrale, at der er fri konkurrence på forsikringsmarkederne.
Hertil kommer vigtige overvejelser om, hvorvidt den grad af omfordeling,
der foretages via private forsikringsmarkeder, familien eller andre aktører,
er tilstrækelig til at opfylde det samfundsmæssige behov for og ønske om
omfordeling. En række undersøgelser peger på, at økonomisk lighed til en
vis grad kan gavne samfundsøkonomien, og som nævnt tidligere er der
også principielle grunde til at forvente en sådan sammenhæng.

Betrætninger i dette kapitel kan danne grundlag for overvejelser af poten-
tiallet for, at andre forsikringsudbydere kan aflaste det offentlige i forhold til
at tilvejebringe visse former for tryghed. En nærmere vurdering af det hen-
sigtsmæssige i at ændre på, hvem der løfter opgaverne i forhold til at leve-
re tryghed, bør indeholde nærmere kvantitative analyser. Det skal under-
streges, at visse former for risikodeling eller omfordeling kræver et offent-
ligt engagement. Der findes også en række områder, hvor det med fordel
can overvejes i højere grad at inddrage private aktører, og hvor det offent-
liges rolle kan begrænse til at overvåge, at konkurrencen er fri.
Litteratur


Kapitel 4

Balance mellem generationer og egen-skaber ved pensionssystemer

De valg, som nulevende generationer træffer, påvirker i mange tilfælde kommende generationer. Til forskel fra nulevende generationer har fremtigende generationer ikke nogen direkte indflydelse på de aktuelle sam-fundsmaessige valg, fordi de ikke er født endnu og ikke har stemmeret. Varetagelsen af fremtidige generationers interesser beror derfor alene på nulevende generationers etik og forestilling om fremtidige generationers behov og ønsker.

Balance mellem generationer forudsætter, at nulevende generationer får opfyldt deres behov uden at forhindre fremtidige generationer i at få opfyldt deres. I centrum for Velfærdskommissionens arbejde er den offentlige sektors velfærdstilbud og finansieringen heraf. Udgangspunktet er, at kommissionens arbejde skal lede til forslag, som sikrer, at velfærdstilbuddene i fremtiden kan have samme omfang som i dag og følge den fremtidige velstandsudvikling.

Grundlaget for at bevare velfærdstilbuddenes nuværende omfang er, at de fremtidige generationer bidrager til samfundet i samme omfang som nuværende generationer. Fremtidige generationer kan vælge at bidrage mindre til velfærdsamfudet gennem en forøgelse af fritiden i form af f.eks. lavere arbejdstid eller tidligere tilbagetrækning, men Velfærdskommissionen lægger til grund, at finansieringen af dette i givet fald alene ved-rører fremtidige generationer.

Kapitel 4
Balance mellem generationer og egen-skaber ved pensionssystemer

4.1 Indledning

Varetagelsen af fremtidige generationers interesser beror alene på nule-vende generationers etik og forestilling om fremtidige generationers behov og ønsker. I et forsøg på at sikre fremtidige generationers levevilkår fremkom Brundtland-rapporten i 1987 med holdbarhedsbegrebet, der fordrer, at nulevende generationer får opfyldt sine behov uden at forhindre fremtidige generationer i at få opfyldt deres.

En afgørende overvejelse vedrører, hvorvidt fremtidige generationer skal have mindst de samme forbrugsmuligheder som nuværende, om de skal have præcis det samme, eller om de alene skal sikres et eksistensminimum. Det er desuden afgørende, hvilken betydning man tillægger fremtidig økonomisk vækst.

Den fremtidige vækst skabes af en række forhold, som for en stor del er uden for de nulevende generationers kontrol, men det har også betydning, hvordan de nulevende generationer investerer i fremtiden. I den sammenhæng må nulevende generationer gøre sig klart, hvor stor usikkerhed de vil acceptere med hensyn til fremtidige generationers levevilkår.

Overvejelser om nuværende generationers ret til at tage forskud på væksten ved at øge gældsætningen er overvejende etiske, men der er også økonomiske aspekter af denne fordelingsproblematik. Hvis investeringer i fremtiden både forbedrer nulevende og fremtidige generationers levevilkår, f.eks. ved at nulevende generationer kan låne mod fremtidige afkast af investeringerne, vil nulevende generationer have større tilskyndelse til at investere i fremtiden.

Dette kapitel beskriver begrebet “finanspolitisk holdbarhed”, der er centralt for Velfærdskommissionens arbejde. I fokus er omfanget af den gæld og de aktiver, nuværende generationer giver videre til kommende generationer, men den forventede økonomiske udvikling påvirker selvfølgelig også fremtidige generationers muligheder for at få opfyldt deres behov.

Kommissionen fortolker de nulevende generationers etiske forpligtelse i forhold til fremtiden således, at nulevende generationer skal tage det første skridt i retning af en holdbar udvikling. Det er ikke nulevende generationers opgave at sikre alle fremtidige generationer imod, at mellemliggende generationer ikke leverer deres bidrag til en holdbar udvikling. Det vil i øvrigt heller ikke være muligt for nulevende generationer på egen hånd at sikre levevilkårene for alle fremtidige generationer.
For at kunne tage det første skridt i retning af en finanspolitisk holdbar udvikling er det nødvendigt at udarbejde en vurdering af fremtidige generationers behov for offentlige ydelser. Velfærdskommissionen vurderer, at behovet for offentlige ydelser vil være stigende i fremtiden som følge af bl.a. forskydninger i befolkningens alderssammensætning. Udmøntningen af en finanspolitisk holdbar udvikling indebærer også, at fremtidige generationer kan øge deres forbrug af varer og tjenester i forhold til nulevende generationer. Dette råderum for både offentligt og privat forbrug forudsætter dog, at fremtidige generationer ikke nedsætter arbejdstiden i forhold til nuværende generationer.

Balancen mellem generationer påvirkes bl.a. af, hvilke pensionssystemer, der anvendes. Grundlæggende kan der skelnes mellem systemer, hvor enkeltpersoner eller grupper sparer op til egen pension, og systemer, hvor de ældres pension finansieres af de yngre generationers skattebetalinger. Hvilket system, der vælges, har betydning for fordelingen mellem generationer. De to måder at indrette pensionssystemet på adskiller sig også med hensyn til, hvor robuste de er over for demografiske forskydninger. Mellem disse to yderpunkter af alderdomsforsørgelse findes der en række mellemformer, hvis egenskaber også kort berøres.

I næste afsnit beskrives forskellige holdbarhedsbegreber og deres etiske grundlag. I afsnit 4.3 diskuteres kontrakten mellem generationer, og i afsnit 4.4 præsenteres forskellige pensionssystemer og deres implikationer for fordelingen mellem generationer. I afsnit 4.5 defineres generationsregnskaber, og sammenhængen mellem saldoen i sådanne regnskaber og finanspolitisk holdbarhed diskuteres.

4.2 Holdbarhed og etik

Begrebet samfundsmæssig holdbarhed fik sit gennembrud med Brundtland-rapporten, jf. World Commission on Environment and Development (1987). En holdbar udvikling defineres som en udvikling, hvor nulevende generationer får opfyldt sine behov uden at forhindre fremtidige generationer i at få opfyldt deres. Målsætningen er supplert med et krav om, at alle individer skal have deres basale behov opfylt. En holdbar udvikling er således både et spørgsmål om fordeling mellem forskellige generationer og inden for de enkelte generationer.

Formuleringen af holdbarhedsbegrebet indeholder flere uklarheder. Hvor- dan defineres ”behov” for fremtidige og nulevende generationer? Er nogle behov vigtigere end andre?

De behov, som befolkningen har i dag, vil ændre sig i fremtiden både som følge af forskydninger mellem grupper med forskellige behov – eksempelvis unge og gamle – og som følge af ændringer i de enkelte gruppers behov. Demografiske forskydninger har man en vis viden om, mens ændringer i de enkelte gruppers behov er mere usikkert. Man kan f.eks. forestille
sig, at en tiltagende globalisering vil øge fremtidige generationers behov for uddannelse, hvilket vil indebære stigende offentlige udgifter, hvis det offentlige fortsat skal finansiere uddannelsessystemet. Derfor er nutidens behov ikke det bedste udgangspunkt, når nulevende generationer skal forudsige fremtidige generationers behov. Ændringer i fremtidige generationers behov påvirker den opsparing, som nutiden skal præstere for at kunne opfylde fremtidens behov.

Kravet til den enkelte generations adfærd er, at den skal udgøre det første skridt i retning af en holdbar udvikling, jf. bl.a. fortolkningen af holdbarhedsbegrebet i Asheim (1994). Der påhviler ikke nuværende generationer noget krav om, at de skal sikre generationer langt ude i fremtiden imod, at næste generations forbrug ikke er holdbart – dette ville i praksis være umuligt.


Ovennævnte betragtninger indikerer, at økonomisk vækst i fremtiden til en vis grad kan bidrage til at sikre en udvikling, der er økonomisk holdbar. Det er dog nødvendigt dels at tage højde for usikkerhedsaspektet i forhold til fremtidig vækst, dels at overveje, om væksten kan indebære ændringer i fremtidige generationers behov i forhold til nuværende generationers behov, jf. ovenfor.

Usikkerhedsaspektet består i, at selvom der i det lange løb er økonomisk fremgang, kan nogle generationer blive ramt af, at økonomien er i lavkonjunktur, når de indtræder på arbejdsmarkedet eller i erhvervslivet. Disse udsving udjævnes til en vis grad af efterfølgende højkonjunkturer, men næppe tilstrækkeligt til helt at fjerne usikkerheden om generationernes levevilkår.1 Når fremtidige højkonjunkturer ikke nødvendigvis kan kompense-

1 Dette er et argument for, at det offentlige skal foretage konjunkturudglatning, dvs. øge det offentlige forbrug eller overførslerne i lavkonjunkturer og finansiere de øgede udgifter ved gæld.
re for, at man indtræder på arbejdsmarkedet i en lavkonjunktur, kan det f.eks. skyldes, at værdien af en uddannelse afskrives, hvis uddannelsen ikke bliver brugt.

I tilfælde med usikkerhed, viser Asheim (2002), at hvis det accepteres, at holdbarhed er ensbetydende med ikke-aftagende velfærd over tid, så vil en holdbar udvikling indebære, at ingen generation oppebærer en levestandard, der er højere, end den levestandard, næste generation kan forvente, korrigeret for velfærdstabet ved usikkerhed.

Holdbarhed fordrer således, at alle generationer sørger for at videregive tilstrækkelige ressourcer til deres efterkommere, således at de kan opret-holde mindst samme levestandard som nulevende generationer. Det kan være nødvendigt med et offentligt engagement for at sikre en holdbar udvikling, da det er tvivlsomt, om privat initiativ vil sikre tilstrækkelige investeringer i at tilvejebringe af offentlige goder for både nulevende og fremtidige generationer.

Holdbarhedsbegrebet stiller ikke andre krav til fordelingen inden for generationer, end at alle skal have deres basale behov opfyldt. Dette indebær-rer, at ingen generationer må prioritere deres ressourcer således, at nogle af generationernes medlemmer bliver fattige i en absolut forstand.

**Velfærdskommissionens holdbarhedsbegreb**

For at holdbarhedsbegreber skal være anvendelige er det nødvendigt at specificere behoven nærmere. I princippet er holdbarhed et spørgsmål om at sikre en tilstrækkelig "opsparing" til fremtiden, hvor opsparingen dækker over mange forskellige typer "kapital". Fremtidige generationer skal sikres en tilstrækkelig mængde "naturkapital", "social kapital", "humankapital" og finansiel kapital. Naturkapital dækker over fremtidige generationers adgang til de goder, der findes i naturen, både i form af rekreative værdier, biologisk mangfoldighed og naturressourcer som f.eks. olie. Social kapital er en samlebetegnelse for sammenhængskraften i samfundet, jf. kapitel 5. Humankapital dækker over kvalifikationerne i befolkningen. De forskellige typer kapital er til en vis grad substituerbare.

I forhold til kommissoriet er opgaven med hensyn til holdbarhed at sikre, at den offentlige sektor i fremtiden er i stand til at opfylde borgernes behov i samme grad som den nuværende offentlige sektor. Dette er i høj grad et spørgsmål om at sikre en tilstrækkelig mængde opsparing i finansiel kapital for at kunne finansiere det offentliges opgaver i lyset af de demografi-ske ændringer. Dette indebærer ikke et snævert fokus på finansiel kapital, da den offentlige sektor er en vigtig aktør blandt andet i forhold til at ud- danne befolkningen og til at sikre og genoprette naturressourcer. Grund-læggende antages det dog, at hvis blot der sikres en tilstrækkelig mængde finansiel kapital, så kan fremtidige generationer i høj grad selv bestemme, om de vil opbygge yderligere naturkapital, humankapital eller andet.
Kommissionens holdbarhedsbegreb kan betegnes "finanspolitisk holdbarhed" og dækker som nævnt over, at velfærdstilbuddene i fremtiden kan få samme omfang som i dag og vokse i takt med fremtidige generationers behov, jf. boks 4.1.

**Boks 4.1: Velfærdskommissionens definition af finanspolitisk holdbarhed**

Velfærdskommissionens målsætning om, at velfærdstilbuddene i fremtiden skal have uændret omfang, fortolkes som en økonomisk politik, der opfylder følgende:


- Udbredelsen af de enkelte typer af overførselsindkomst antages at være konstant i fremtiden. Det svarer til, at andelen af en given befolkningsgruppe (fordelt på køn, alder og oprindelse), som modtager en given ydelse, er uændret over tid. Der er dog taget højde for effekten af allerede vedtagne ændringer i regler og visse andre justeringer, jf. kapitel 11.

- Forbruget af offentlig service (individuelt offentligt forbrug) har en bestemt fordeling i forhold til henholdsvis alder, køn og oprindelse. Den gennemsnitlige udgift pr. person i en given gruppe reguleres med produktivitetsstigningen og inflation, svarende til en nominel vækst på omkring 4 pct. pr. år. Reguleringen svarer stort set til, at de gennemsnitlige udgifter pr. individ i en given befolkningsgruppe reguleres med lønudviklingen.

- Skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede, bortset fra mængdeafgifter, der reguleres som følge af prisstigninger.²


Grundlaget for at bevare velfærdstilbudderes nuværende omfang er, at de fremtidige generationer bidrager til samfundet i samme omfang som nuværende generationer. Fremtidige generationer kan vælge at bidrage mindre til velfærdssamfundet gennem en forøgelse af fritiden i form af f.eks. lavere arbejdstid eller tidligere tilbagetrækning. Det er Velfærdskommissionens opfattelse, at finansieringen af dette i givet fald alene vedrører de fremtidige generationer. Nuværende generationer skal ikke bidrage til at sikre, at fremtidige generationer kan holde mere fri.


Sammenholdes disse antagelser med den historiske udvikling, jf. kapitel 8, gælder det generelt, at der vil være tale om en ganske stram finanspolitik, som indebærer en svagere tendens til udgiftsstigninger, end den historiske erfaring tilsiger. Hvis fremtidige generationer ønsker stigninger i de offentlige ydelser i et omfang, der ligger ud over dette, eller ønsker skattelettelser, er det, i overensstemmelse med Velfærdskommissionens fortolkning af kommissoriet, op til de fremtidige generationer selv at finansiere dette.

Med udgangspunkt i de angivne forudsætninger for den økonomiske politik analyseres befolkningsudviklingens betydning for den økonomiske udvikling og for spørgsmålet om finanspolitikkens holdbarhed, jf. kapitel 12. Udgangspunktet for denne analyse er en situation, hvor den økonomiske politik fastlægges i overensstemmelse med de opstillede forudsætninger uden tilpasninger.

Det skal understreges, at holdbarhedsbegrebet ikke forhinder konjunkturudglattende finanspolitik. Offentlige budgetunderskud i lavkonjunkturperioder kan udmærket være foreneligt med holdbarhed, hvis bare de modsvarer af budgetoverskud i perioder med højkonjunktur.

Kommissionens holdbarhedsbegreb indebærer således, at fremtidige generationer ikke kommer til at opleve lavere velfærd end nulevende.

4.3 Økonomiske aspekter og den sociale kontrakt mellem generationer

Holdbarhed kan opfattes som en social kontrakt på tværs af generationerne. Lighed er en ønskværdig egenskab ved balancen mellem generationer, men man kan ikke se bort fra niveauet for levestandard. Ideelt skulle ligheden opnås på det højst mulige niveau af levestandard. For at opnå dette kræves imidlertid betydelige samfundsøkonomiske investeringer. Fordelingen af afkastet af disse samfundsøkonomiske investeringer mellem nulevende og fremtidige generationer er centret for, om der vil blive investeret tilstrækkeligt. Hvis nulevende generationer ikke får tilstrækkeligt glæde
af de investeringer, de foretager for at bringe den fremtidige levestandard op på det højst mulige niveau, der er foreneligt med en holdbar udvikling, så er det tvivlsomt, om investeringerne vil blive gennemført. Det vil afhænge af de nulevende generationers étik og moral, hvorvidt deres valg er tilstrækkeligt altruistiske i forhold til kommende generationer. Fordeelingsproblematikken er derfor central i forhold til at opnå en holdbar udvikling på et højt niveau af levestandard. Det gælder uanset, om fokus er på økonomiske, sociale eller miljømæssige aspekter af holdbarhed. I det efterfølgende fokuseres dog alene på økonomiske aspekter af holdbarhed.

De finansielle marker gør det i vid udstrækning muligt for nulevende generationer at realisere afkastet af deres investeringer i fremtiden. Aktiekursen vil f.eks. stige for aktieselskaber, der investerer fornuftigt i fremtiden. De nulevende aktionærer kan derved realisere fremtidige gevinst af deres investeringer. Der er imidlertid også en række samfundsmæssigt vigtige investeringer, hvor markedsmechanismerne ikke kan anvendes til at overføre fremtidige afkast til nuværende generationer. Såkaldt "offentlige goder" er kendetegnet ved, at ingen enkeltperson eller samfundskasse vil betale den fulde samfundsmæssige værdi for goderne. Det betyder, at nulevende generationer ikke kan realisere den fulde værdi af sådanne investeringer på markedet. For at sikre et hensigtsmæssigt niveau af samfundsmæssige investeringer i offentlige goder er det derfor nødvendigt med økonomiske og politiske rammer, hvor det betaler sig for nulevende generationer at foretage samfundsmæssige investeringer i fremtiden.

Fordelingsproblemet vil dog være løst, hvis nulevende generationer lægger så stor vægt på fremtidige generationers velbefindende, at de er næsten ligeså glade for stigninger i levestandarden i fremtiden som i nutiden, hvis de med andre ord er altruistiske.4 Selv om nutidige generationer ikke bekymrer sig om fremtidige generationer, er der grund til at tro, at der vil være et potentiale for sociale kontrakter mellem generationer. Sådanne kontrakter kunne for eksempel specificere, at nutidige generationer investerer i fremtiden mod en forventning om selv at blive tilgodeset i fremtiden. For at sikre overholdelsen af sådanne kontraktlige former er det nødvendigt med stærke institutionelle rammer, og de ældre generationer skal også til en vis grad opnå glæde ved at investere i yngre generationers velfærd.5 Ehrlich og Lui (1991) viser, at det offentlige kan udgøre en sådan

3 Hvis samfundets produktion er baseret delvist på udtømmelige ressourcer, som f.eks. naturressourcer, så er altruisme ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at opnå en holdbar udvikling, viser Asheim (1994). Problemet opstår, hvis produktiviteten af fysisk kapital aftager og går mod nul i takt med, at samfundets produktion baseres i stigende grad på fysisk kapital, mens beholdningen af naturkaptial svinder. Samfundets produktion er dog baseret på mange typer kapital, og det er uklart, om udtømmelige ressourcer vil være et uundværligt input i fremtiden. Disse overvejelser understreger, at holdbarhed er et spørgsmål om mere end den finansielle gæld eller opsparing, nulevende generationer videregiver til deres efterkommere.

4 Det hensyn, forældre tager til deres børn i Ehrlich og Lui (1991), kan dog ikke betegnes som altruisme, da forældrene er ligeglade med deres børns velfærd, og kun tager hensyn til børnene, fordi det at tage hensyn giver forældrene selv en tilfredsstillelse.
institutionel ramme om intergenerationel handel mellem forældre og børn. Forældre investerer i deres børns uddannelse mod til gengæld at blive sikre torsørgelse i alderdommen, hvor det er usikkert, hvor gamle de bliver. Den implicitte kontrakt mellem forældre og børn kan opretholdes, hvis generer, der overvejer at bryde kontrakten, frygter, at deres egne børn også vil bryde kontrakten. Ved at det offentlige varetager denne institutionelle rolle, kan der både sikres en holdbar udvikling og et højt niveau af velstand.

4.4 Egenskaber ved forskellige pensionssystemer


Balancen mellem generationer påvirkes bl.a. af valget af pensionssystem. En af årsagerne hertil er, at det ”afkast” af ”opsparing”, som forskellige pensionssystemer kan præstere, ikke påvirkes på samme måde af demografiske forskydninger i befolkningen som følge af eksempelvis øget middellevetid. Endvidere har forskellige pensionssystemer varierende robusthed over for troværdigheden af den implicitte kontrakt mellem generationer.

Her- og nu-finansiering organiseres af det offentlige, som både varetager udbetalingerne og finansieringen via muligheden for at pålægge skatter. Alle er i principippet omfattet. ”Afkast” i et her- og nu-finansieret-system afhænger af væksten i lønsummen, der er bestemt af ændringer i arbejdskraften og produktiviteten. Her- og nu-finansiering involverer i praksis et betydeligt element af omfordeling både mellem generationer og inden for generationer.

Ved frivillige opsparingsbaserede ordninger er de individuelle udbetalinger direkte relateret til indbetalingerne, og det akkumulerede afkast heraf skyldes investeringer i typisk finansielle fordringer. Sådanne opsparingsformer

\(^5\) For at fremhæve de generationsmæssige aspekter ved problemstillingen skelnes der mellem de yngre generationer, der er active på arbejdsmarkedet, og de ældre generationer, som har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

\(^6\) De engelsksprogede udtryk for de to finansieringsformer er henholdsvis funded (opsparingsbaseret) og pay-as-you-go (PAYG) (her- og nu-finansieriet).

etableres mellem enkeltpersoner og private finansielle institutioner og kan være betinget af et ansættelsesforhold, men behøver ikke være det.

Denne stiliserede opdeling må nødvendigvis se bort fra en række relevante forhold i virkeligheden. En del alderdomsforsørgelse er baseret på formue, der ikke er fremkommet ved øremærket opsparring til alderdommen, eksempelvis kontant opsparing eller opsparing i fast ejendom. En sådan formue benævnes ofte fri opsparring.

Megen privat alderdomsforsørgelse er skattebegunstiget for at tilskynde personer til at spare op til deres egen alderdom. Både dette skattesubsidie og generelle forhold vedrørende den skattemæssige behandling af pensionsopsparing ses der bort fra her. Endvidere er en række opsparringsbaserede produkter tilknyttet en livsforsikring eller en anden forsikring. Problemløsninger knyttet til sådanne "blandingsprodukter" er der også set bort fra i det følgende.

Tabel 4.1 opsummerer en række egenskaber ved de stiliserede pensionsystemer, der diskuteres i det følgende. I første omgang diskuteres robusthed i forhold til en række stød eller ændringer i den underliggende samfundsekonomi, dernæst diskuteres systemernes påvirkning af den individuelle tilskyndelse til at spare op, arbejde og uddanne sig, og afslutende diskuteres systemernes påvirkning af fordelingen mellem og inden for generationer.

En af de største fordele ved her-og-nu-finansiering er muligheden for risikodeling mellem generationer i forhold til større makro-økonomiske stød som langvarig lavkonjunktur, naturkatastrofer, inflation og finansielle kriser, jf. også diskussionen i kapitel 3. I individuelle opsparringsbaserede systemer er det i høj grad de ældre generationer, der bærer de risici, som disse forhold medfører for deres pensjon, eksempelvis i form af kursværdien af en aktieportefølje. Risikodelingen ved her-og-nu-finansiering sker ved, at de yngre genererende er med til at bære risikoen gennem deres skattebetaling. En sådan risikodeling kan opfattes som hensigtsmæssig, da de yngre generationer har mere fleksibilitet og større indtjeningspotentiale end de ældre, der typisk er forholdsvis risikomodvillige. Risikodelingen betyder også, at levestandarden hos de ældre generationer ikke kommer alt for meget ud af trit med standarden for de yngre generationer.

---

8 I princippet kan en hvilken som helst opsparing danne forsørgelsesgrundlag for alderdommen. Det gælder, uanset om formuen er opsparet individuelt i værdipapirer eller fast ejendom eller kollektivt i pensionskasser, forsikringsselskaber eller offentlige fond. Både for opsparing i den offentlige sektor og i den private sektor gælder formentlig, at formålsbestemt og øremærket opsparring reducerer risikoen for, at midlerne bliver brugt til andet end alderdomsforsørgelse.

9 Beskatning af pensionsafkast kan derudover medvirke til risikodeling af et usikkert afkast af opsparringen mellem staten og den person, der sparer op.
Tabel 4.1: Egenskaber ved et her-og-nu-finansieret og individuelt opsparingsbaseret pensionssystem

<table>
<thead>
<tr>
<th>Robusthed mod</th>
<th>Her-og-nu-finansieret</th>
<th>Individuelt opsparingsbaseret</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- uligheder ml. generationer</td>
<td>+</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>- demografiske forskydninger</td>
<td>-</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>- lav vækst i realløn</td>
<td>-</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>- lavt afkast af værdipapirer</td>
<td>+</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>- politiske risici</td>
<td>-</td>
<td>(+)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Forvrider ikke tilskyndelse til
- opskæring                        - +
- arbejde                          - +
- uddannelse                       - +

Valgfrihed mht. deltagelse i og udføring af pension - +

Mulighed for at sikre, at ingen, der har behov for pension, kan fra-vælge den + -

Fattigdomsforebyggelse         + -
Lave adm.omkostninger           + -


Mens her-og-nu-finansierede forsørgelsessystemer afhænger af reallønnen, er de opsparingsbaserede systemer følsomme over for afkastet af finansielle fordringer. Det er muligt via en række forskellige finansielle instrumenter og globalisering af de finansielle markedere at adfække en række af disse risici, men der er tegn på, at potentialet for risikodeling via disse mekanismer ikke opnås af de internationale finansielle markedere i øjeblikket, jf. kapitel 3.

Mange OECD-lande introduserede her-og-nu-finansierede pensionssystemer efter anden verdenskrig, da de store krigs-generationer på arbejdsmarkedet nød godt af betydelige produktivitetsstigninger samtidig med, at de ældre generationer ikke havde haft mulighed for at spare op til deres egen alderdom som følge af depressionen i 1930’erne og 2. verdenskrig. Samtidig var det en periode, hvor mange uformelle risikodelingsmekanismer i familien blev svækket i takt med ændringer i familiemønstrene.

Et her-og-nu-finansieret system kan opfattes som en implicit kontrakt mellem generationerne. Den yngre generation står på skuldrene af den ældre generation, idet de har fået overdraget et samfund med både fysisk, human og social kapital i form af infrastruktur, uddannelse og viden samt til-
Kapitel 4

lidsskabende institutioner som retsvæsen osv. Som modydelse for den investerede "kapital" forventer den ældre generation at modtage et afkast i form af forsørgelse i alderdommen. Her-og-nu-finansierede ordninger er til gengæld i højere grad end opsparingsbaserede ordninger fælsomme over for politiske risici. Problemet er, at solidariteten mellem generationer kan erodere som følge af bl.a. individualisering. I fravær af generationssolidaritet kan der være en tilskyndelse for den yngre generation til at udnytte, at den implicitte kontrakt vanskeligt kan håndhæves. Dette kan give sig udslag i, at den yngre generation betaler mindre til de ældre end oprindeligt "aftalt". Sådanne problemer kan forventes at blive mindre, hvis der er tillige vækst i de yngre generationers realløn, så de har tilstrækkeligt at overføre til de ældre generationer. Man kan også argumentere for, at de demografiske forskydninger indebærer, at de ældre generationers politiske indflydelse er voksende, hvilket giver en øget politisk mulighed for at håndhæve den implicitte kontrak.


Opsparingsbaserede ordninger giver mere plads til individuelle valgmuligheder og mulighed for at tilfredsstille personlige behov. Dette har imidlertid den konsekvens, at de administrative omkostninger stiger, da det bliver sværere at udnytte stordriftsfordele, når der skal udbydes differentierede ydelser.
Der er også andre ulemper ved "individuelle" ordninger. Hvis der bliver for store frihedsgrader til vælge sin egen "pensions-pakke", kan det have negative velfærds konsekvenser, hvis nogle er så kortsigtede (myopiske) i deres adfærd, at de sparer for lidt op til deres alderdom. Individuel uansvarlighed kan ende med at blive fællesskabet problem, fordi fællesskabet så må sikre ydelser til fattige gamle. En anden årsag til for lav individuel opsparing kan være, at fremadskuende personer indregner muligheden for at kunne modtage offentlige ydelser i alderdommen, der er betinget af lav egenopsparing. Herved kan offentlig alderdomsforsørgelse fortrænge privat opsparing.

Her-og-nu-finansierede ordninger er følsomme over for demografiske forskydninger på godt og ondt. I perioder med demografisk medvind, dvs. en situation, hvor forholdet mellem antallet af forsørgere og forsørgede udvikler sig gunstigt, bliver der flere til at betale pensionen for færre. Det omvendte gør sig gældende i perioder, hvor forsørgerbyrden stiger som følge af eksempelvis øget middellevetid. Hvis pensionisternes levestandard skal være upåvirket af de demografiske forskydninger, muliggør det skattereduktioner i første tilfælde og kræver skattestigninger i sidste tilfælde. Det er betegnende, at mange OECD-lande indførte her-og-nu-finansierede pensionssystemer i efterkrigstiden, som netop var kendtegnet ved demografisk medvind.

Som udgangspunkt er opsparringsbaserede ordninger ikke følsomme over for demografiske forskydninger. De demografiske forskydninger kan dog, hvis de gør sig gældende på kontinentalt eller globalt plan, ad flere kanaler påvirke afkastet af opsparingen via forskydninger i forholdet mellem kapital og arbejdskraft. Hvis der sker en aldring af befolkningen på globalt niveau, bliver der mindre arbejdskraft pr. kapitalenhed, hvilket reducerer afkastet af kapital. I modsat retning trækker imidlertid, at det øgede antal ældre i forhold til unge vil betyde, at der på lang sigt samlet set bliver nedsparet, hvilket gør kapital mere knap og dermed øger afkastet. I lyset af de to modsatrettede effekter er det derfor uklart, hvordan afkastet af opsparringsbaserede ordninger påvirkes af demografiske forskydninger som aldring.10

Generelt gælder, at individuelle opsparringsbaserede ordninger kan præstere en højere pension end her-og-nu-finansierede for sammenlignelige bidrag, hvis afkastet af værdipapirer over en længere tidsperiode er større end væksten i lønsummen.11 Hvis sammenligningen er mellem afkastet af stats obligationer og væksten i lønsummen, er det ikke oplagt, at investe-

10 Problemstillingen er diskuteret grundigere i eksempelvis Fehr m.fl. (2004).
11 Den såkaldte Aaron-betingelse, jf. Aaron (1966), beskriver netop den relative fordelagtighed mellem her-og-nu-finansierede ordninger og opsparringsbaserede ved forskellen mellem væksten i lønsummen (som igen kan opfattes som summen af ændringen i arbejdsstyrken og arbejdsproduktiviteten) og afkastet af finansielle fordringer som eksempelvis aktier og obligationer.


Ud over de to opsparingssystemer, der er nævnt, findes der en række mellemformer.13 Tilsagnsordninger, benævnt "defined benefit" i den engelsksprogede litteratur, indebærer, at der er en positiv sammenhæng mellem pensionsudbetalinger og den udbetalte årsøkn op til pensioneringen. I dette system gælder det således ikke på individniveau, at der er en sammenhæng mellem nutidsværdien af indbetalinger og fremtidige pensionsudbetalinger. Der sker en omfordeling fra lønmodtagere med en lønprofil over livet, der stiger under gennemsnittet, til lønmodtagere med


overgennemsnitlig lønstigning. På et væsentligt punkt adskiller tilsagns-
ordninger sig fra de to andre pensionssystemer, derved at det giver en
kraftig tilskyndelse for den enkelte til at investere i uddannelse med det
formål at opnå højere slutløn og dermed højere pensionstilsagn.

4.5 Generationsregnskaber og finanspolitisk holdbarhed
Generationsregnskaber illustrerer et aspekt af balancen mellem generati-
oner. Udgangspunktet for generationsregnskabet er den tilbagediskonte-
rede værdi af de enkelte generationers mellemværende med den offentli-
ge sektor, dvs. de enkelte generationers skatte- og afgiftsbetalinger fra-
regnet modtagne overførslser og serviceydelser. Generationsregnskabet
søger at fordele samtlige offentlige indtægter og udgifter på den primære
saldo på generationer, således at de eneste offentlige udgifter, der er
ufordelte, er rentebetalinger. I kapitel 13 præsenteres et beregnet fremad-
rettet generationsregnskab for Danmark, og i dette afsnit diskuterer sam-
menhængen mellem generationsregnskabets saldo og finanspolitisk hold-
barhed på principielt niveau.

Umiddelbart skulle man tro, at finanspolitisk holdbarhed kræver, at fremti-
dige generationer har en saldo i generationsregnskabet på 0. Dette er ikke
tilfældet – finanspolitisk holdbarhed har som udgangspunkt ikke nødven-
digvis sammenhæng med fortegnet på saldoen. Holdbarhed kan både væ-
re foreneligt med overskud og underskud i generationsregnskabet for
fremtidige generationer. Dette kan illustreres med udgangspunkt i et stili-
seret eksempel med en simpel her-og-nu-finansieret alderdomsforsørgel-
se, jf. forrige afsnit.

Der tages udgangspunkt i en økonomi uden vækst og inflation, hvor ind-
byggerne lever to perioder, hhv. som erhvervsaktiv og gammel, og hvor
alle generationer er lige store. Som gammel antages man at modtage et
beløb af det offentlige, hvilket finansieres som en andel af den samtidigt
erhvervsaktive generationens indkomst, dvs. at der altid er balance på den
offentlige saldo.

Selvom den gamle generation modtager et beløb, der er præcist lige så
stort som det beløb, den skal betale som erhvervsaktiv i den foregående
periode, så vil nettobidraget på grund af diskonteringsrenten blive positivt,
fordi generationen betaler, før den modtager. Dette vil gælde for alle gene-
rationer undtagen den allerførste generation, som vil have et negativt net-
tobidrag, fordi den modtager ydelsen som gammel uden at være med til at
Med andre ord har den første generation i dette eksempel modtaget uden
at betale, hvilket kræver, at de følgende generationer skal bidrage. Fi-
nanspolitisk holdbarhed forudsætter således i dette eksempel, at kom-
mende generations nettobidrag er positivt.

4.6 Konklusion

Det er Velfærdskommissionens opfattelse, at finanspolitisk holdbarhed er ensbetydende med et krav om, at nulevende generationer indretter finanspolitikken, så den offentlige sektor i fremtiden er i stand til at opfylde borgernes behov i samme grad som den nuværende offentlige sektor. Dette implicerer fokus på en lang række forhold.

Kommissionens holobarhedsbegreb indebærer, at velfærdstilbuddene i fremtiden kan have samme omfang som i dag og vokse i takt med fremtidige generationers behov.

Grundlaget for at bevare velfærdstilbuddenes nuværende omfang er, at de fremtidige generationer bidrager til samfundet i samme omfang som nuværende generationer. Fremtidige generationer kan vælge at bidrage mindre til velfærdssamfundet gennem en forøgelse af fritiden i form af f.eks. lavere arbejdstid eller tidligere tilbagetrækning. Velfærdskommissionen lægger til grund, at finansieringen af dette i givet fald alene vedrører fremtidige generationer. Nuværende generationer skal ikke bidrage til at sikre, at fremtidige generationer kan holde mere fri.

Litteratur


Kapitel 5
Normer, social kapital og incitamenter


En mindsket ansvarlighed over for fællesskabet kan følge af, at vi i vores forsøg på at regulere en fælles ansvarlighed gennem love og rettigheder har overdraget den enkeltes ansvarlighed til et anonymt system, og at den enkelte derfor ikke længere føler et ansvar i forhold til sine medborgere.

Det er vanskeligt at måle tendenserne til at undrage sig den fælles ansvarlighed. Et tegn på, at solidariteten er mindsket i det danske samfund, er dog, at undersøgelser peger på, at sort arbejde er blevet mere udbredt.

En væsentlig udfordring for velfærdssamfundet er at fastholde den enkeltes ansvarlighed og samtidig bevare det universelle i velfærdssamfundet, der er centrerligt for velfærdssamfundets opbakning.

Øget individualisering behøver ikke være en trussel mod solidariteten i samfundet. Men individualisering kan føre til krav om større valgfrihed i forhold til offentlige ydelser. Dette er en fordel på det individuelle plan, da befolkningens behov bedre opfyldes. Ulemper kan være, at omkostningerne typisk vil stige, da mulighederne for stordriftsfordele i frembringen af velfærdsydelser mindskes. Hertil kommer, at det kræver organisatoriske ændringer i den offentlige sektor at producere mere differentierede velfærdsstilbud. Et andet aspekt af valgfrihed, nemlig valgfrihed med hensyn til at vælge mellem løn og fritid i de kollektive overenskomster, kan bringe finansieringen af velfærdssamfundet under mere pres via et lavere skattegrundlag.
Kapitel 5
Normer, social kapital og incitamenter

5.1 Indledning

Velfærdssamfundet er en kompliceret social konstruktion, der afhænger af en lang række historiske, kulturelle, sociale, institutionelle og økonomiske faktorer. Det er vanskeligt at give en udtømmende og præcis definition, men det er relativt nemt at identificere nogle af de faktorer, der spiller en central rolle, nemlig solidaritet, tillid, værdier og normer.

Et veludviklet velfærdssamfund som det danske har sit udgangspunkt i en solidarisk tilgangsvinkel til at opfylde basale behov og etablere tryghed og social sikkerhed. Knyttet til denne solidaritet er også tillid til systemer oginstitutioner, og ikke mindst tillid til, at solidariteten også omfatter en selv, såfremt man i fremtiden skulle komme i en situation, hvor man har brug for hjælp. Uden solidaritet intet velfærdssamfund. Spørgsmålet om tillid er særlig vigtigt, da centrale velfærdsordninger har en tidsmæssig dimension, hvilket tydeligst kommer frem i forhold til pensioner. Grundtanken i det offentlige pensionssystem er, at de aktuelle erhvervsaktive via skatter finansierer de ældres pensioner, og de erhvervsaktive gør dette baseret på tillid til, at fremtidens erhvervsaktive også vil være villige til at finansiere pensioner til dem.

Institutioner som velfærdssamfundet spiller også en rolle i relation til at sikre alles og dermed helhedens interesser. Helhedens interesser er ikke nødvendigvis sikret ved de beslutninger, enkelte aktører tager ud fra deres vurdering af, hvad der er i deres bedste interesse. Der er en lang række områder, hvor den type problemer opstår både i forskellige sociale sammenhænge, men de er også vigtige i økonomiske sammenhænge. I mange situationer er der et såkaldt gratistproblem: Hvem vil betale for at tilvejebringe offentlige goder. Hvis de først er der, og andre betaler, kan man have glæde af, at de findes, uden selv at bidrage til finansieringen – men hvis alle råder om sådan, vil slutresultatet blive, at godet ikke tilvejebringes. Der er brug for nogle rammer eller spilleregler, der bremsler eller udelukker sådanne GRATISTPROBLEM. I nogle situationer kan GRATISTPROBLEMET HELL LØSES VED F.eks. AT SKATTEFINANSIERE ORDNINGEN ODER LADE ALLE BIDRAGE VIA SKATTEBETALINGER (MAN KAN IKKE UNDLÅ SIG AT BETALE), I ANDRE SITUATIONER ER KUN EN DELVIS LØSNING MULIG. DEN SKATTEFINANSIEREDE LØSNING VIRKER DOG KUN, SÅFREMST PROBLEMERNE MED”GRATISTER” I SKATTESYSTEMET I FORM AF SKATTEUNDRADELSE, SORT ARBEJDE M.M. IKKE ANTAGER ET STORT OMFANG.

Med et kollektivt eller solidarisk baseret velfærdssamfund er det et centralt spørgsmål, om befolkningen på forskellig måde forsøger at være gratister i et velfærdssamfund, der er kollektivt finansieret via skatter, og hvor ens egne muligheder for at trække på systemet ikke er afhængige af ens egne finansielle bidrag. Eksempler kunne være, om man melder sig syg, selv
om man godt kunne gå på arbejde, arbejder lidt sort eller er meget kritisk med de jobs, man som arbejdsløs er villig til at acceptere. Med omfattende gratistproblemer er det oplagt, at velfærdssamfundets grundlag vil brede sammen. Af afgørende betydning for, om dette sker, er de værdier og normer, der gør sig gældende i samfundet.

Værdier og holdninger knyttet til spørgsmål om, hvad der er ens eget ansvar, og hvad det offentlige skal tage sig af, er således helt centrale for vores velfærdssamfund. Ligeledes er normer knyttet til arbejdsmarkedsdeltagelse af stor betydning. Det har selvsagt stor betydning, om det er normen, at man "kun skal ligge det offentlige til last, hvis alle andre muligheder er udtømte", eller "det offentlige må finde et arbejde, jeg finder passende givet min uddannelse"? Normer i bred forstand er således afgørende for velfærdssamfundet, men denne sammenhæng er kompleks, da velfærdssamfundet også påvirker normerne. Dette kan ske dels via de ordninger og den ansvarsfordeling, man lægger op til, dels via de økonomiske incitamenter, der er resultatet af velfærdssamfundets mange ordninger.

I et fremadrettet perspektiv er det således centrale, om de værdier og normer, der er velfærdssamfundets base, er under forvandling. Er sådanne forandringer skabt af den måde, velfærdssamfundet fungerer på, eller er de drevet af andre ydre forhold? Er der belæg for at sige, at der er sket store ændringer i værdier og normer, eller er det muligt at sige noget om, hvilke indikatorer man især i et fremadrettet perspektiv må have fokus på? Den adfærd, velfærdssamfundet giver anledning til, er frembragt i et krydsfelt mellem værdier og normer på den ene side og incitamenter på den anden side. Et afgørende spørgsmål er her, i hvilket omfang normerne er stærke nok, såfremt incitamenter forringes, eller om dette over tiden vil ændre normerne.

Diskussionen af forhold som solidaritet, tillid, værdier og normer i relation til velfærdssamfundet er vanskelig af mange grunde. Dels er der tale om komplicerede begreber og sammenhænge, dels er identifikation af de centrale faktorer vanskelig gennemgåede, ved at velfærdssamfundet afhænger af disse faktorer, men også påvirker dem. De datamæssige muligheder for at undersøge disse forhold er også begrænsede, da mange af disse ting af gode grunde ikke er til at måle. Det er endnu mere vanskeligt at vurdere, om der er sket ændringer i normerne og adfærden over de seneste århundrede, fordi der kun er meget få historiske undersøgelser af disse spørgsmål. I nogle sammenhænge kan man få en indikation ud fra interviewundersøgelser, hvor man kan spørge til holdninger, adfærd m.m. Interviewundersøgelser af folks holdninger vanskeliggøres bl.a. af, at svaretpersoner kan være tilbøjelige til at svare "politisk korrekt", og interviewundersøgelser af adfærd lider under, at svarene ikke nødvendigvis er konsistente med de faktiske handlinger. Studier med udgangspunkt i folks faktiske adfærd kommer uden om dette problem, men er på den anden side begrænset af muligheder for at inddrage mere kvalitative forhold i analyserne. På det seneste er brugen af eksperimentelle studier blevet mere anvendt, da de har den
fordel, at man kan lave kontrollerede eksperimenter knyttet til folks faktiske handlinger. Ulempen er, om man kan gøre situationerne tilstrækkelig realistiske.

Spørgsmålene, der rejses i dette kapitel, ligger i grænseområderne mellem sociologi, politologi og økonomi, og der er ikke tale om et forsøg på at give en samlet og dybgående oversigt over teorier, analyser og diskussioner af disse forhold inden for de tre fagområder, men alene at pege på nogle problemfelter af betydning for velfærdssamfundets opbakning og funktionalitet.

Kapitlet er organiseret således: Afsnit 5.2 tager afsæt ibegrebet social kapital, der de seneste år har spillet en stor rolle i diskussionen og analyser af betydningen af forskellige sociale relationer for den samfundsmæssige udvikling. Efterfølgende diskuteres en række centrale forhold for velfærdssamfundet som solidaritet (afsnit 5.3), ansvarsfølelse (afsnit 5.4), tillid (afsnit 5.5) samt normer og incitamenter (afsnit 5.6). En opsummering findes i afsnit 5.7.

5.2 Social kapital

I diskussionen om, hvorfor forskellige lande klarer sig bedre end andre i økonomisk henseende, har der i de seneste år været lagt megen vægt på betydningen af såkaldt social kapital. Betoningen af social kapital tager udgangspunkt i, at meget andet end økonomiske forhold i snæver forstand er af betydning ikke alene for samfundsudviklingen generelt, men også for den økonomiske udvikling. Sociale mekanismer knyttet til sociale netværk, tillid, kultur, værdier og normer skaber fællesskab, hvilket påvirker både sociale og økonomiske forhold.

Begrebet social kapital er brugt i mange sammenhænge i den sociologiske, politologiske og økonomiske litteratur. Betegnelsen kapital giver en analogi til begreber som den fysiske kapital og human kapital, for dermed at signalere, at der er tale om en "beholdning" af egenskaber ved et givet samfund knyttet til forhold som sociale netværk, tillid, kultur, værdier og normer. Denne kapital spiller en afgørende rolle for udviklingen på en lang række områder, gående fra demokrati til snævre økonomiske forhold. Der ligger også i kapitalbegrebet, at der er tale om noget, der enten kan forøges eller formindskes, og måske med en asymmetri, hvor det tager lang tid at bygge en social kapital op, hvorimod den nemt kan sættes over styr.¹

Betydningen af en faldende social kapital var det centrale emne i en artikel af Putnam (1995), der har spillet en stor rolle i diskussionen om social kapital. Putnam mente med udgangspunkt i påvisningen af amerikanernes faldende deltagelse i foreningsarbejde at kunne konstatere, at den sociale

¹ I den økonomiske litteratur har der været kritik af betegnelsen kapital, da kapital i traditionel forstand er noget med en veldefineret ejendomsret og mulighed for salg og køb i markedet, se f.eks. Sobel (2002).


Problemerne med den upræcise definition af begrebet viser sig også ved, at empiriske studier bruger en lang række indikatorer, og tolkninger af, hvad man præcis har fundet, bliver derfor meget uklaire. Særligt problematisk er det, at de empiriske undersøgelser sjældent er i stand til at identificere præcise kausalitetsforhold, dvs. det er vanskeligt at vurdere, hvilken vej sammenhængene går, når man finder positive korrelationer mellem social kapital og forskellige indikatorer for en positiv samfundsudvikling. Ofte savnes grundige overvejelser om årsager og effekt, og de to sammenblandes på en sådan måde, at man efterlades med en fornemmelse af, at social kapital er defineret ved dens gode resultater (for en kritik af empirien omkring social kapital se f.eks. Durlauf (2002)).
I stedet for den summariske tilgang via begrebet social kapital vil de følgende afsnit se nærmere på nogle af de centrale ingredienser, der kan indgå i begrebet. Dette er ikke et forsøg på at give en udtømmende discussion af de elementer, der kan indgå i den sociale kapital eller den sociale konstruktion, som velfærdssamfundet er, men alene en påpegnings af nogle af de elementer, der har været analyseret og diskuteret i relation til opbakning og funktionalitet af velfærdssamfundet. Diskussionen er knyttet til nogle temaer, der har spillet en central rolle i debatten, men der er overlap og afhængighed mellem flere af de forhold, der diskuteres i det følgende.

5.3 Solidaritet og individualisering

Opbakning til velfærdsordninger forudsætter solidaritet i befolkningen. Solidariteten kan være ubetinget i den forstand, at man giver støtte alene ud fra en vurdering af den pågældendes aktuelle situation, uafhængigt af, hvad vedkommende har gjort i fortiden eller forventes at gøre i fremtiden. Denne form for solidaritet kan have sit udspring i synspunkter om retfærdighed, kristen etik om næstekærlighed eller kærlighedsnormer, jf. Peter sen (2003).

Den ubetingede solidaritet er ikke baseret på en forventning om, at den på et senere tidspunkt i en eller anden form vil blive gengældt, eller at modtageren står i gæld til den, der har udvist solidaritet. Det er der derimod ved solidaritet baseret på reciprocitet. Her er der en forventning om, at hjælpen kan blive gengældt, såfremt man selv skulle komme til at stå i en situation med behov for hjælp en gang i fremtiden. Dette kan være knyttet til en norm om "at hjælpe andre", som man følger så længe, man oplever, at andre følger samme norm. Eksperimentelle studier viser, at en sådan reciprocitet er meget stærk for de fleste mennesker – "godt" gengældes med "godt". De fleste mennesker er villige til at opføre sig uegennyttigt, hvis man oplever at kunne gøre det under fair betingelser, jf. bl.a. Fehr og Schmidt (2002). I forhold til velfærdssamfundet er reciprociteten bl.a. knyttet til, at man betaler skat i dag i forventning om at være berettiget til hjælp i fremtiden, såfremt en given social situation skulle opstå. Man kan tale om en generaliseret reciprocitet, da den ikke er knyttet til bestemte personer eller grupper, men til hele velfærdssamfundet. Denne form for reciprocitet er således relateret til forventningen om "at have en mulighed for at blive gengældt", men her i en form knyttet til, at man i fremtiden kan have behov for en eller anden form for støtte eller hjælp. Dette har en stærk parallelitet til fortolkningen af velfærdssamfundet som en "implicit forsikringskontrakt", der blev diskuteret i kapitel 3. Reciprociteten kan således siges at være institutionaliseret eller indbygget i den implicitte forsikringskontrakt (eller sociale kontrakt), hvor velfærdssamfundet i kraft af indretningen af velfærdsstilbud og skattesystemet reelt tilvejebringer en sikkringsfunktion.

Et vigtigt spørgsmål er, om solidariteten er ved at skifte tyngde over mod den generaliserede reciprocitet, og om den er tilstrækkelig til at sikre opbakning til et velfærdssamfund, som det vi kender i dag. Et andet spørgs-
mål er, om denne form for solidaritet vil have en tendens til at lade svage grupper i stikken, da disse i sagens natur ikke har meget at gengælde med.


2 I en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Juul (2002) svarede 90 pct. af svarpersonerne, at principippet om at "yde for at nyde" bør være gældende for samfundet. To tredjedele erklaerede sig enige i, at "hvis en ledig afslår et tilbud om arbejde eller uddannelse, bør dagpengene falde væk".
5.4 Ansvarlighed

Velfærdssamfundet har overtaget mange opgaver, der tidligere var placeret hos familien eller det civile samfund. Hermed er ansvaret også flyttet fra den enkelte eller det civile samfund til velfærdssamfundet. Der kan både være fordele og ulemper herved.

Et velfærdssamfund som det danske baseret på individuelle rettigheder øger mulighederne for, at den enkelte kan fungere på lige fod med andre medborger, dvs. træffe frie valg, føle sig ligeværdig og tryg osv. Dette har værdi i sig selv, men kan også virke befordrende i forhold til f.eks. at få demokratiet til at fungere bedre eller i forhold til personlighedsudvikling, der kan have betydning også på arbejdsmarkedet. Undersøgelser i forbindelse med magtudredningen (Goul Andersen (2003)) finder således, at medborgerskab og samfundsdeltagelse fungerer for brede grupper, undtaget visse etniske grupper.


En faktor, der kan forstærke dette, er en anonymisering og automatisering af systemet, dels i kraft af institutionaliseringen af velfærdsopgaverne, dels i kraft af urbanisering og reduktion af lokale netværk. Analyser på tyske data bekræfter, at trækket på kontanthjælp for sammenlignelige personer er større i de store end i de små byer, se Riphahn (2001). Dette kan tolkes som en illustration af, at i større og mere anonymiserede samfund sker der en overflytning af ansvaret.

Vores velfærdssamfund er baseret på ideen om individuelle rettigheder og et kollektivt ansvar (særligt i forhold til finansieringen). Rettighedsprincippet spiller en stor rolle for at mindske stigmatisering og etableringen af retfærdighed og legitimitet af velfærdsordningerne, jf. også nedenfor om tillid. Samtidig er rettighedsprincippet med til at mindske individets ansvare både for egen situation, men også i relation til at påtage sig et kollektivt ansvar, jf. bl.a. Petersen (2003). Hvordan forener man vedlængerede rettigheder for det enkelte individ med, at det også skal påtage sig et ansvar for helheden?

Når det offentlige f.eks. går ind og bestemmer, hvordan borgerne skal opføre sig over for hinanden og tilbyder dem standardiserede løsninger på deres problemer, er der endvidere en risiko for, at lokale og personlige løsninger ødelægges. Hvis staten fastlægger regler for de mellemmenneskelige forpligtelser og udbygger et administrativt kontrolapparat, der sikrer, at reglerne bliver overholdt, kan borgernes personlige ansvarlighed

5.5 Tillid

Tillid er afgørende for, at menneskers samspil kan fungere gnidningsfrit. Det gælder for mange af livets forhold. I en økonomisk sammenhæng er tillid afgørende for, at mennesker tør indgå aftaler, hvor der er "löse ender". De fleste lånere gerne deres bil ud til nære venner, men vil være meget tilbageholdne i forhold til ubekendte. Tillid sparer en for anstrengelser enten med at skaffe yderligere information om vedkommende eller med at skrive en lånearfale og kontrakter ned i detaljer. Tillid kan således også have afgørende økonomisk betydning – aftaler, handler osv. kan nemmere gennemføres ved, at der er en høj grad af gensidig tillid i samfundet.


Den træfsikkerhed, velfærdsordninger har i at nå deres mål, kan være et yderligere argument af betydning for tillid og tilslutning. Arrow m.fl. (2000)
fremhæver som en central forklaring på den faldende opbakning til offentlige velfærdsordninger i USA, at den amerikanske befolkning i stigende grad har mistet tilliden til, at offentlige velfærdsordninger hjælper i forhold til at fjerne ulighed.

En anden faktor, der kan have betydning for den "sociale tillid", er graden af homogenitet i samfundet. Glaeser m.fl. (2000) finder, at tilliden ser ud til at være størst i samfund med relativt ens sociale og økonomiske forhold og med fælles national og etnisk baggrund. Øgede etniske og økonomiske skel i samfundet kan således påvirke tilliden negativt på samme måde, som der ovenfor blev peget på risikoen for, at det vil kunne reducere solidariteten i samfundet.

5.6 Normer og incitamenter

Velfærdssamfundets finansieringsgrundlag afhænger i høj grad af normerne knyttet til at arbejde og betale skat. For et veludbygget velfærds­samfund som det danske er det afgørende at have en meget høj beskæftigelsesandel, da flere i beskæftigelse betyder færre udgifter til overførselsindkomster og flere skatteindbetalinger. Skattesystemets legitimitet og effektivitet afhænger selvsagt af, at de aktiviteter, der er skattepligtige, kommer til beskatning, og at der ikke sker omgåelser ved f.eks. sort arbejde.

I relation til arbejdsmarkedsdeltagelse og social sikring kan der være et vanskeligt velfærdsdilemma. På den ene side er det en fundamental målsætning for velfærdssamfundet at have et veludbygget socialt sikkerheds­net bl.a. i forhold til den situation, hvor folk mister deres arbejde. På den anden side er det også vigtigt at holde en høj beskæftigelsesandel for at sikre velfærdssamfundets finansielle grundlag. Dette giver et dilemma. Desto bedre den sociale sikring lykkes, i kraft af både et veludbygget system for indkomsterstatte ydelser og ved at undgå stigmatisering og sikre, at ledige i andre henseender kan fungere på lige fod med alle andre i samfundet, desto vanskeligere bliver det at fastholde incitamenterne knyttet til at arbejde.

Over tid kan værdier, normer og behov ændre sig. Et vigtigt spørgsmål er, i hvilket omfang velfærdssamfundet selv er med til at fremkalde sådanne ændringer. Kan man over generationer opretholde stærke normer i relation til det at arbejde, hvis man ikke eller kun beskedent belønnes økonomisk herfor? Skaber velfærdssamfundets sikkerhedsnet en "forsørgerkultur", hvor det at skaffe "bød på bordet" med tiden kan blive opfattet som det offentliges opgave? Kan ændringer i normer blive selvforsvarende og selvbekræftende.

**Arbejdsnormer og incitamenter**

Der findes en lang række interviewundersøgelser af befolkningens holdninger til at arbejde m.m. Til eksempel undersøger Larsen (2003) betydningen af økonomiske incitamenter ud fra interviewundersøgelser af længerevarende ledige. Det konkluderes, at økonomiske incitamenter ikke har nogen betydelig effekt, og at mange andre forhold end økonomiske gevinster er afgørende for ønsket om et job. Dette kan tolkes på den måde, at "arbejdsnormerne" er intakte. Dette bekræftes af f.eks. Goul Andersen (2003), der har analyseret data fra en interviewundersøgelse af lediges oplevelse af stigmatisering – "at andre ser ned på en". Han fandt, at generelt opleves stigmatiseringen ikke som det største problem ved ledighed, om end følelsen af stigmatisering er udbredt blandt længerevarende ledige på kontanthjælp, hvor 50 pct. af svarpersonerne rapporterede at have oplevet følelsen af at blive set ned på. Blandt de svære problemer ved ledighed var i stedet den økonomiske usikkerhed, følelsen af at blive kontrolleret og en frygt for ikke at kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet.


til at arbejde bliver betydeligt bedre, end hvis pensionsindbetalinger ikke medregnes, som det er tilfældet i Pedersen og Smith (2003a).³


**Forsørgerkultur**


Centralt for denne diskussion er, hvad der skal til for at opretholde normer, og om det er muligt at reetablere dem, såfremt de eroderer. Dette er relateret til spørgsmålet, om der kan være selvførstæknende mekanismer i ændringer i normer, hvor man som en slags ond cirkel vil have, at et stigende omfang af normbrud medfører svække normer, hvilket igen øger omfanget af normbrud. Svage økonomiske incitamenter til at arbejde er et eksempel på en faktor, der kan medføre et stigende omfang af normbrud. I takt med, at en konkret norm bliver brudt tilstrækkeligt ofte, vil det sociale tryk for at opretholde normen mindskes, og på sigt vil normen forsvinde eller ændres.


Skattesnyd


Det er også her muligt at have selvforstærkende mekanismer, med enten en "stærk" social norm om at betale skat, hvor ingen derfor snyder i skat, eller en svag norm med mange skattesnydere. Ændringer i den økonomiske situation, f.eks. ændringer i de økonomiske konjunkturer, kan bringe samfundet fra den ene til den anden situation og dermed destabilisere den ønskværdige samfundsøkonomiske situation med få skattesnydere, jf. Myles og Naylor (1995).


5.7 Konklusion

Holdningsundersøgelser finder generelt stor opbakning til velfærdsamfondet. Af velfærdsydelserne bakker befolkningen i størst grad op om ordninger som sundhed, ældrepleje, folkepension og uddannelse. Mindre opbakning gives til ydelser, der har karakter af at være behovsprøvede.

Det danske velfærdsamfund bygger på en række historiske, kulturelle, institutionelle og økonomiske faktorer. Blandt andet er solidaritet, tillid, værdier og normer af stor betydning.

Den manglende kobling mellem bidrag og ydelser i den danske velfærdsmodel indeholder imidlertid en konflikt. Velfærdsmodellen forudsætter, at vi alle bærer ansvar for hinanden og i særdeleshed for dem, der ikke kan klare sig selv. På den anden side indebærer modellen også en tilskyndelse til personligt at sikre sig størst mulig adgang til velfærdsrettigheder, fordi det umiddelbart ikke påvirker den enkeltes skattebetaling at kræve flere serviceydelser eller vælge mere fritid. Desuden reduceres adgangen til velfærdsydelser for den enkelte heller ikke, hvis man laver skatteunddragelse f.eks. ved sort arbejde.
Det er vanskeligt at måle, hvordan solidariteten, tilliden, værdierne og normerne udvikler sig. Stigningen i sort arbejde er dog et tegn på en bevægelse i retning af, at det står mere sløjt til, når solidariteten skal føres ud i livet. Det vides imidlertid ikke, om denne udvikling kan genfindes på andre områder.

Selv om det er vanskeligt at opgøre styrken af den fælles ansvarlighed, er det vigtigt at være opmærksom på, at nedbrydelsen af ansvarligheden kan være starten på en ond cirkel, hvor mindre ansvarlige holdninger omsætter sig i mindre ansvarlige handlinger, der igen svækker ansvarsfølelsen.

En væsentlig udfordring for velfærdssamfundet – og dets indretning – er at fastholde den enkeltes ansvarlighed i forhold til at bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet. Balancegangen er at sikre dette og samtidig bevare det universelle i velfærdssamfundet, der er afgørende for opbakningen til velfærdssamfundet.

**Litteratur**


Kapitel 6
Væksten i de offentlige udgifter og mulige drivkræfter bag udviklingen


Den offentlige sektors ekspansion i alle industrialiserede lande har været genstand for omfattende samfundsvidenskabelig forskning, og der er gennem tiden peget på talrige mulige årsager til den stedfundne vækst.

Drivkræfterne bag væksten er imidlertid så komplekse, at udviklingen ikke kan beskrives fyldestgørende ved blot at se på én enkelt eller nogle få årsager.


Der kan dog peges på en række forskellige årsager, som har bidraget til udgiftsvæksten. Væsentlige overordnede årsager er formentlig bl.a. omskillingen fra landbrugs- til industriomfand, befolkningsaldring og kvindernes stigende erhvervstale.

En anden væsentlig forklaring er, at det er vanskeligt at forøge produktiviteten i den offentlige sektor, og derfor bliver den offentlige produktion med tiden relativ dyrere. Dertil kommer, at befolkningen i stigende grad efterspørger offentlige velfærdsydelser i takt med, at stigende indkomster har gjort det lettere at dække helt basale behov.
Kapitel 6
Væksten i de offentlige udgifter og mulige drivkræfter bag udviklingen

6.1 Indledning

I dette kapitel præsenteres og diskuteres en række bidrag til forklaring af udviklingen i de offentlige udgifter. Endvidere belyses det, i hvilket omfang forklaringsbidragene kan understøttes empirisk.

Kapitlet anlægger en teoretisk tilgang til udgiftsudviklingen i den offentlige sektor og stiller skarpt på virkningen af forskellige mulige drivkræfter bag udviklingen.

Kapitlet indledes med en kortfattet beskrivelse af udviklingen i de offentlige udgifterers størrelse i de industrialiserede lande siden 1913, jf. afsnit 6.2.

I afsnit 6.3 præsenteres og diskuteres følgende forskellige teoretiske forklaringsbidrag:

- Stigende efterspørgsel efter offentlige ydelser som følge af stigende indkomster (Wagners lov).
- Relativ fordyrelse af offentlige tjenesteydelser (Baumoleffekten).
- Forbedrede muligheder for skatteopkrævning på grund af bedre registrering af indkomster, herunder som følge af kvindernes øgede erhvervsdeltagelse.
- Graden af åbenhed i økonomien.
- Teknologisk betingede strukturelle skift.
- Betydningen af det politiske system.
- Manglende sammenhæng mellem betalningsvilje og udgiftsønsker.
- Grupper med særlig interesse i øgede offentlige udgifter.
- Permanente løft i det acceptable beskatningsniveau (Peacock og Wisemans "displacement effect").

Flertallet af forklaringerne har relevans både i forhold til udviklingen i udgifterne til overførsler og velfærdsservice. Forklaringsbidragene udgør dels mulige begrundelser for, hvorfor det i praksis vil være forbundet med vanskeligheder at bremse den underliggende trend med efterspørgsel efter bedre standarder og øgede dækningsgrader, dels hvorfor det kan være vanskeligt at forbedre standarderne gennem øget produktivitet.

Drivkræfterne vil formentlig også gøre sig gældende i fremtiden. Det stiller i sig selv krav for at kunne realisere fremskrivningens forudsætninger om begrænset vækst i udgifterne til offentlige serviceydelser og overførselsindkomster.
Bredere og meget væsentlige øvrige forklaringer på den stedfundne udvikling i de offentlige udgifter såsom:

- den demografiske udvikling,
- stigende ønske om omfordeling via den offentlige sektor,
- urbanisering/afvandring fra landbruget, og
- kvindernes stigende erhvervsfrekvens

er forklaret og diskuteret grundigt i andre kapitler, og berøres derfor kun kort i nærværende kapitel.

6.2 Væksten i de offentlige udgifter siden 1913

Det er et fællestræk for de industrialiserede lande, at udgifterne til den offentlige sektor i de seneste knap hundrede år er vokset hurtigere end samfundets samlede produktion. I de industrialiserede lande er udgifterne øget fra et gennemsnit på godt 12 pct. af BNP i 1913 til knap 44 pct. af BNP i 1999.


1 Opgørelsen omfatter følgende lande: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Japan, New Zealand, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland, Storbritannien, USA og Østrig.
Figur 6.1: Offentlige udgifter i industrialiserede lande, 1913-1999

![Graph depicting public expenditures over time](image)


Opbremsningen i udgifternes vækst i løbet af 1980’erne skal formentlig blandt andet ses i sammenhæng med, at der siden 1960’erne var blevet opbygget en betydelig offentlig gæld med en deraf følgende betydelig rentebyrde. Samtidig kom der i stigende grad fokus på skatternes forvridende effekter i forhold til opsparing og arbejdsudbud.

Ændringer i synet på den offentlige sektors rolle kan nok forklare, hvorfor de offentlige udgifter er vokset mere i visse perioder end i andre. Det giver imidlertid ikke i sig selv noget svar på, hvilke drivkræfter, der har ligget bag udviklingen i de offentlige udgifter, endelige styrken af drivkræfterne.

6.3 Mulige drivkræfter bag udviklingen

Der er i den samfundsvidebelske litteratur peget på talrige mulige drivkræfter bag væksten i de offentlige udgifter, jf. også kapitel 3.

I boks 6.1 er anført en række eksempler på mulige forklaringer på de offentlige udgifters øgede andel af samfundsøkonomien, som i de senere årtier har været genstand for forholdsvis mange samfundsvidebelskende undersøgelser på udenlandske og i enkelte tilfælde også danske data.

Boks 6.1: Eksempler på mulige forklaringer på udviklingen i offentlige udgifter

- Ændringer i befolkningens alderssammensætning.
- Stigende efterspørgsel efter offentlige ydelser som følge af stigende indkomster (Wagners lov).
- Relativ fordyrelse af offentlige tjenesteydelser (Baumoleffekten).
- Forbedrede muligheder for skatteopkrævning på grund af bedre registrering af indkomster, herunder som følge af kvindernes øgede erhvervsdeltagelse.
- Graden af åbenhed i økonomien.
- Teknologisk betingede vekstprocesser.
- Betydningen af det politiske system.
- Manglende sammenhæng mellem betalingsvilje og udgiftsønsker.
- Grupper med særlig interesse i øgede offentlige udgifter.
- Permanente løft i det acceptable beskatningsniveau (Peacock og Wisemans "displacement effect").

I det følgende præsenteres og diskuteres disse forklaringer hver især. Undtaget er dog betydningen af ændringer i befolkningens størrelse og alderssammensætning, som er belyst nærmere i kapitel 8. Det fremgår af analyserne i kapitel 8, at væksten i udgifterne til velfærdsservice og overførsler i de seneste ca. 30 år har været større, end hvad der kan begrun-
Kapitel 6

125

Stigende efterspørgsel efter offentlige ydelser som følge af stigende indkomster (Wagners lov)

I takt med at basale behov dækkes, kan stigende reale indkomster betyde, at borgernes efterspørgsel efter offentlige serviceydeler, f.eks. sundhed og undervisning, øges mere end forholdsmaessigt. Denne mekanisme, der betegnes Wagners lov, indebærer, at de offentlige udgifters andel af samfundsøkonomien vil stige over tid. Sammenligner man på tværs af lande, kan man desuden finde en positiv sammenhæng mellem den offentlige sektors størrelse og indkomstniveau, jf. boks 6.2.

Boks 6.2: Wagners lov

I sine værker Finanzwissenschaft (1883) og Grundlegung der politischen Ökonomie (1893) argumenterede den tyske økonom Adolph Wagner for, at de offentlige udgifter ville udgøre en stigende andel af økonomien i takt med stigende velstand. Wagner baserede dette på den empiriske observation, at væksten i offentlige udgifter og indkomststudiulkingen i en række lande havde udvid positiv konrelation.

Wagner anførte tre grunde til den offentlige sektors stigende involvering:

Industrialisering og modernisering ville føre til, at offentlige aktiviteter substituerede private, blandt andet fordi større kompleksitet i samfundet ville medføre større behov for offentlig regulering.

Væksten i reale indkomster ville føre til en mere end forholdsmæssig stigning i de offentlige udgifter i takt med, at mere basale behov dækkes, dvs. en indkomstelasticitet på mere end én. Wagner fremhævede især uddannelse og kultur som områder, hvor der kunne forventes stigende udgifter.

Den økonomiske udvikling og ændringer i teknologi ville fordre offentlig regulering af naturlige monopoler for at fremme effektiviteten. Herudover kunne kapitalkrævene, f.eks. ved anlæg af jernbaner, være for store til at kunne varetages af private.


Der er i løbet af de seneste årtier gennemført talrige analyser af Wagners lov. Et overvejende flertal af de tidlige analyser gav støtte til Wagners lov, hvilket dog synes at være en konsekvens af metodiske problemer, jf. f.eks. Henrekson (1990) og Borcherding m.fl. (2001). I en række nyere analyser,
hvor der er anvendt mere avancerede statistiske metoder, der tager højde for disse problemer, er resultaterne væsentligt mere blandede, jf. boks 6.3.

### Boks 6.3: Resultater i nyere analyser af Wagner’s lov

| Bohl (1996) finder ved en analyse af data for G7-landene, at Wagners lov bidrager til at forklare udviklingen i to ud af syv lande. |

Efterspørgslen efter offentlige serviceydelser vil generelt være meget høj, fordi borgerne som hovedregel ikke svarer nogen direkte betaling for forbruget af offentlige ydelser. For den enkelte bruger vil ydelserne derfor fremstå som gratis eller væsentligt billigere end den reelle kostpris. Det betyder, at brugen af ydelserne ikke afspejler de enkelte borgeres betalingsvillighed.

Der kan derfor ikke opnås nogen automatisk ligevægt mellem udbud og efterspørgsel som på et almindeligt marked. Udbuddet af offentlige serviceydelser må derfor rationeres via en politisk prioritering.

### Relativ fordyrelse af offentlige tjenesteydelser (Baumoleffekten)

Der kan ske en relativ fordyrelse af serviceydelser, hvis mulighederne for at forbedre produktiviteten gennem anvendelse af ny teknologi er mindre end i andre erhverv. Dette benævnes *Baumoleffekten.*³ Baumoleffekten kan have understøttet en forøgelse af de offentlige udgifters andel af BNP. Et eksempel på en sektor, hvor Baumoleffekten gør sig gældende, kunne være børnepasning, hvor der er praktiske grænser for, hvor mange børn, der kan passes af et givet antal pædagoger, jf. boks 6.4.

---

² G7-landene udgøres af USA, Storbritannien, Frankrig, Canada, Japan, Tyskland og Italien.
³ I den danske debat har effekten også været betegnet Ølgaaardeffekten.
Boks 6.4: Baumoleffekten

Den canadisk-amerikanske økonom William Baumol påpegede i 1967, at en langsommere produktivitetsudvikling i arbejdskraftintensive serviceehverv generelt fører til en fordypelse af disse ydelser, idet man måtte forvente en nogenlunde ensartet lønudvikling i de enkelte sektorer.

"…..Our model tells us that manufactures are likely to continue to decline in relative cost and, unless the income elasticity of demand for manufactured goods is very large, they may absorb an ever smaller proportion of the labor force, which if it transpires, may make it more difficult for our economy to maintain its overall rate of growth…….", jf. Baumol (1967).

Baumols betragtninger implicerede således følgende:

• Større relative prisstigninger i lavproduktive sektorer end i de højproduktive.
• En større del af arbejdskraften over tid vil blive beskæftiget i lavproduktive erhverv.
• Den samlede produktivitetsudvikling falder, fordi lavproduktive erhverv får stadig større vægt i den samlede økonomi.

Allerede i 1965 havde Baumol dog i en artikel sammen med Bowen peget på, at bl.a. udøvende kunst over tid ville blive relativt fordyret over tid som følge af, at produktionen er stærkt arbejdskraftintensiv.

"…..It is apparent that the live performing arts belong to the stable productivity sector of our economy. The legitimate theatre, the symphony orchestra, the chamber group, the opera, the dance – all can serve as textbook illustrations of activities offering little opportunity for major technological change. The output per man-hour of the violinist playing a Schubert quartet in a standard concert hall is relatively fixed, and it is fairly difficult to reduce the number of actors necessary for a performance of Henry IV, Part II”.

Baumoleffekten kan gøre sig gældende i både offentlig og privat produktion. Forekomsten af effekten har således ikke i sig selv noget at gøre med, om ydelsen produceres i offentlig eller privat regi. Institutionelle forhold kan imidlertid betinge, at Baumoleffekten kan være større i den offentlige sektor end i den private sektor.

For det første stilles brugerne af kollektivt finansierede serviceydelser ikke over for en pris, og har derfor ikke enkeltvis nogen umiddelbar tilskyndelse til at reducere deres forbrug, selvom den relative kostpris for samfundet øges. Der kan dog argumenteres for, at denne problemstilling modificeres af, at udbuddet af offentlige serviceydelser fastlægges politisk og ikke af brugerne.

For det andet kan der argumenteres for, at offentlig produktion af serviceydelser ikke nødvendigvis er underlagt samme grad af priskonkurrence som produktionen af private serviceydelser, og at der derfor ikke er samme automatiske pres for at forbedre produktiviteten. En stram styring af
udgifter og formulering af konkrete krav til den offentlige serviceproduktion kan dog generere pres for forbedringer af produktiviteten.

For det tredje har den offentlige sektor overtDateet mange servicefunktioner fra den private sektor.

I praksis er det forbundet med problemer at dokumentere forekomsten af Baumoleffekten i den offentlige serviceproduktion. Det skyldes bl.a., at der ikke sker en markedsmæssig fastsættelse af værdien af produktionen. Værdien af den offentlige produktion må derfor fastsættes som omkostningerne til de personaleressourcer m.v., der er forbrugt til produktionen.


**Forbedrede muligheder for skatteopkrævning**

Omfattelsen fra landbrugs- til industriisamfund og kvindernes øgede erhvervsdeltagelse har i væsentligt omfang bidraget til at øge den registrerede samfundsmæssige produktion og dermed også den indkomstmasse, som kan underlægges beskatning. En del af den registrerede vækst skyl-des således, at selve omflytningen af produktionen fra at foregå inden for familierne til at blive udført på virksomheder, institutioner m.v. har muliggjort en registrering af værdien af ydelserne. Omflytningen har samtidig muliggjort, at der kunne frigøres arbejdskraft til andre erhverv og har dermed understøttet en bedre arbejdsdeling.

Kvindernes øgede erhvervsfrekvens over de seneste årtier har formentlig en tæt sammenhæng med det øgede udbud af offentlige serviceydelser. Kvindernes øgede erhvervsdeltagelse har på en og samme tid nødvendigvis og muliggjort en udbygning af en række ydelser, der hidtil var blevet produceret i hjemmene, f.eks. børnepasning og pleje af ældre, jf. Pal-


**Graden af åbenhed i økonomien**

Den øgede samhandel med andre lande, mere mobile produktionsfaktorer m.v. har givetvis haft og må også fremover forventes at få betydning for udviklingen i de offentlige udgifters størrelse.

I den samfundsvidskabelige litteratur findes der dog både argumenter for, at internationaliseringen kan trække i retning af lavere og højere offentlige udgifter.

På den ene side argumenteres der for, at der i takt med en øget grad af åbenhed i økonomien også følger, at de enkelte landes økonomier bliver mere følsomme over for den økonomiske udvikling blandt samhandelsparterne. Borgerne efterspørger derfor, at den offentlige sektor indtager en større og stærkere rolle for at afdæmpe udsvingene i deres indkomst- og forbrugsmuligheder (*kompensationshypotesen*).

På den anden side argumenteres der for, at øget konkurrence fra andre lande og produktionsfaktorerne øgede mobilitet kan føre til et pres på de enkelte landes skattebaser (*efficienshypotesen*). Hypotesen lader sig imidlertid vanskeligt efterprøve ved statistiske analyser, fordi der endnu kun er relativt korte tidsserier for udviklingen i kapitalmobiliteten m.v.


Rodrik (1996) viste i en analyse af over 100 lande, at der er en positiv sammenhæng mellem omfanget af international handel og størrelsen af de offentlige udgifter. Rodrik begrundede dette med, at en større grad af åbenhed i økonomien medførte en større efterspørgsel efter sociale ordninger for at afdække borgere over for udefrakommende risici.

---

Et af Rodriks resultater var, at det offentlige forbrug øges med 2 pct., hvis summen af import og eksport i pct. af BNP øges med 10 pct. point. Rodrik påpegede endvidere, at man ud fra graden af åbenhed i de enkelte landes økonomier i starten af 1960’erne kunne ”forudsige” væksten i det offentlige forbrug i de følgende tre årtier, jf. boks 6.5.

Boks 6.5: Sammenhæng mellem åbenhed og offentlige udgifters andel af BNP

“First, there is a positive and robust partial correlation between openness, as measured by the share of trade in GDP, and the scope of government, as measured by the share of government expenditure in GDP. The correlation is robust in the sense that (a) it is unaffected by the inclusion of other control variables, (b) it exists for measures of government spending drawn from all available data sets, (c) it prevails for both low- and high income countries, and (d) it is not an artifact created by outliers. In addition, openness in the early 1960’s is a statistically significant predictor of the expansion of government consumption over the subsequent three decades.

Second, I show that the explanation that best fits this evidence is one that focuses on the role of external risk. Government consumption appears to play an insulating role in economies subject to external shocks. Societies seem to demand (and receive) a larger government sector as the price for accepting larger doses of external risk”.

Kilde: Rodrik (1996)

Rodrik fremhævede også, at der i takt med en stigende grad af åbenhed i økonomien især må forventes at ske en vækst i udgifterne til sociale ydelser og velfærdsservice, hvilket bekræftedes i Rodriks analyser.


Betydningen af teknologisk betingede strukturelle skift

Cusack og Iversen (2000) finder, at udviklingen i de offentlige udgifter især er drevet af en efterspørgsel efter at få dækket de risici, som følger af teknologiske ændringer, der fører til strukturelle skift inden for de enkelte lan-
Kapitel 6


Cusack og Iversen (2000) præsenterer en række statistiske analyser og finder blandt andet, at en reduktion i beskæftigelsen i landbrug og industri på 1 pct. fører til en langsigtet forøgelse af dels overførselsudgifterne med 0,4 pct., dels det offentlige forbrug med 0,6 pct. De finder, at indenlandske økonomiske forhold, herunder reduktionen i beskæftigelsen i landbrug og industri, har langt større betydning for de offentlige udgifter end globaliseringen.


Betydningen af det politiske system


Persson og Tabellini (2001) skelner mellem effekterne af dels valgsystemets indretning, dels om det politiske system er parlamentarisk eller præsidentielt.

For så vidt angår valgsystemets indretning skelner de yderligere mellem betydningen af valgdistrikternes størrelse og valgmetoden. Valgdistrikternes størrelse forventes at påvirke de offentlige udgifters sammensætning og størrelse, således at større valgdistrikter fører til større velfærdsudgifter, fordi de politiske programmer må rettes mod bredere befolkningssæt.

Om valgmetoden forudsættes det, at forholdstalsvalg – svarende til valgmetoden i Danmark – vil føre til højere udgifter end flertalsvalg, blandt andet fordi det generelt kræver opbakning fra en større del af befolkningen at vinde et forholdstalsvalg⁵, og politikerne derfor må rette deres politiske

⁵ Hvis alle valgdistrikter vægter lige kan et flertalsvalg potentielt vindes med lige over 25 pct. af stemmerne (kræver mindst 50 pct. af stemmerne i mindst 50 pct. af distrikterne). Derimod kræver det mindst 50 pct. af stemmerne at vinde et forholdstalsvalg (eksklusive et eventuelt stemmespil på grund af spærregrænse e.l.)
programmer mod bredere befolkningsgrupper. Herudover vil systemer ba-
seret på forholdstalsvalg som hovedregel indebære repræsentation af fle-
re partier end under flertalsvalg og hyppigere føre til mindretalsregeringer.

I overensstemmelse med disse forventninger finder Persson og Tabellini
(2001) i en statistisk analyse, at lande med forholdstalsvalg har højere of-
fentlige udgifter, højere sociale overførsler og reagerer kraftigere på øko-
nomiske choks end lande med flertalsvalg.

Persson og Tabellini (2001) lægger til grund, at præsidentialisme fører til
lavere udgifter end parlamentarisme. Dette begrundes blandt andet med,
at præsidenter er direkte valgte, og at der er en magtadskillelse mellem
præsidenten og de(n) lovgivende forsamling(er), idet de(n) ikke har mulig-
hed for at afsætte præsidenten. Under parlamentarisme vælges regerin-
gerne derimod af deres respektive parlamanter og er derfor afhængige af
at have støtte fra et parlamentarisk flertal. I overensstemmelse med deres
forventninger finder Persson og Tabellini (2001) blandt andet, at:

- Lande, der ledes af en præsident, har lavere offentlige udgifter –
  ca. 10 pct. af BNP lavere – og lavere vækst i udgifterne samt rea-
gerer i mindre grad på økonomiske choks end lande med parla-
mentarisk ledelse.
- Lande, der ledes af en præsident, udskyder finanspolitiske tilpas-
ninger til den anden side af et valg, mens der i lande med forholds-
talsvalg og parlamentarisme sker en forøgelse af udgifterne til de
sociale overførsler op til et valg.

Manglende sammenhæng mellem betalingsvilje og udgiftsønsker

Der kan være flere grunde til, at der i praksis kan konstateres en mang-
lende sammenhæng mellem borgernes betalingsvilje og udgiftsønsker.

Da brugere som oftest ikke skal svare nogen direkte betaling for ydelsen,
briller fordelene for den enkelte ved øget forbrug store i forhold til det mar-
ginale finansieringsbidrag via skatterne, som set fra den enkelte borgers
side er tæt ved nul.

En anden årsag kan være, at fordelene er koncentreret på relativt små
grupper i forhold til den gruppe, som skal bære finansieringen, jf. asymme-
trihypotesen i næste afsnit.

En tredje årsag kan være, at borgerne på grund af manglende information
undervurderer omkostningerne ved offentlige ydelser. Der har blandt an-
det været peget på, at faktorer som en mere kompliceret skattestruktur og
underskudsfinansiering gør det vanskeligere for borgerne at gennemskue
den reelle omkostning til offentlige ydelser. Dette kan give et pres for for-
bedringer af den offentlige service og/eller lavere skatter.

Winter og Mouritzen (2001) finder, jf. boks 6.6, at der blandt mere end 60 pct. af borgere var en manglende sammenhæng mellem deres holdninger til niveauet for de kommunale skatter og ønskene til de offentlige udgifter. De fandt også, at oplysninger om omkostningerne ved at producere offentlige ydelser bidrog til bedre sammenhæng mellem udgiftsønsker og betalingsvilje.

**Boks 6.6: Resultater i undersøgelse af fiskal illusion**


**Manglende sammenhæng mellem forventninger og betalingsvilje**

Denne del af analysen omfattede kun personer, som havde modtaget information om omkostninger m.v.

På alle kommunale serviceområder, undtagen biblioteker og kultur, var der flere borgere, som mente, at kommunen brugte for lidt, end som mente, at kommunen brugte for meget. 31 pct. mente, at de kommunale skatter var for høje, men ønskede samtidig udvidelser af den offentlige service. 23 pct. fandt, at de kommunale skatter var tilpas, men ønskede udvidelser af den offentlige service. 9 pct. ønskede, at skatterne skulle sænkes uden samtidig reduktion af udgifterne.

**Betydningen af information**

Der var væsentligt færre "ved ikke"-svar blandt de personer, som modtog information om omkostninger og skattesatser m.v. Andelen af personer, som mente, at kommunen brugte for mange penge, var markant højere blandt de personer, som modtog information. Andelen af personer, som ønskede større offentlige udgifter, var derimod omtrent den samme som for personerne uden information. Gruppen, som modtog information, var noget mere positive over for brugerbetaling end gruppen uden information. Derimod var der ikke en statistisk signifikant forskel på holdningerne til kommuneskatternes niveau i de to grupper.

**Grupper med særlig interesse i øgede offentlige udgifter m.v.**

Anvendelsen af kollektiv finansiering betyder, at finansieringsbyrden ved øgede offentlige udgifter fordeles ud på den brede befolkning. Brugere af offentlige serviceydelser, interesseorganisationer m.v. har derfor en stærk tilskyndelse til at advokere for øgede udgifter eller søge at modvirke besparelser. Forudsat veldefinerede brugergrupper kan der således opstå en
asymmetri i det omfang, disse grupper har lettere ved at vinde politisk ge-
hør end skatteborgeres generelle ønsker om nedsættelser af skatten eller

Asymmetrien kommer også til udtryk ved, at politikere straffes hårdere for
besparelser, end de belønnes for forbedringer. Nannestad og Paldam
(1997) fandt således i en undersøgelse dækkende perioden 1986-92, at
vælgernes reaktion over for politikerne i forbindelse med privatøkonomiske
forringelser er omtrent tre gange så kraftig, som vælgernes belægning for
privatøkonomiske forbedringer.

En anden beslægtet hypotese er, at antallet af personer, der er økonomisk
afhængige af det offentlige via lønindtægt eller overførselsindkomst til-
sammen kan danne en betydelig magtfaktor, der advokerer for øgede ud-
gifter og søger at modarbejde besparelser. Undersøgelser på danske data
giver kun svagt belæg for denne hypotese, jf. f.eks. Goul Andersen (1988
og 1989).

En tredje beslægtet hypotese er, at offentligt ansatte søger at budgetmak-
simere, fordi det er forbundet med større prestige, forbedrede muligheder
for forfremmelser, skaber luft til at gennemføre ændringer m.v., hvis man
har et stort budget, jf. Niskanen (1971). Hypotesen tager bl.a. udgangs-
punkt i, at den offentlige sektor ikke i lighed med private virksomheder skal
skabe en profit til deres ejere, og at der derfor er mulighed for at forfølge
andre motiver. Det lægges samtidig til grund, at offentligt ansatte handler
rationelt og opportunistisk. Endvidere gøres der antagelser om, at de be-
sidder en større information end politikerne, hvilket gør det lettere for dem
at overbevise politikerne, om at deres udgiftsønsker bør imødekommes.

Hypotesen baserer sig derudover på, at de bevilgende myndigheder er
fragmenterede, og hver især vil repræsentere udgiftsønsker, som er stærk-
ere end gennemsnitsvælgerens.

Det er ikke muligt at teste Niskanens hypotese i praksis og dermed fastsli-
den eventuelle betydning heraf. Rimeligheden af flere af antagelserne kan
dog gøres til genstand for diskussion. I mange lande er budgetprocessen
således indrettet på en måde, der medvirker til at udligne informations-
asymmetri mellem ressortministerier og politikere.

En fjerde hypotese er, at medianvælgeren kan have en interesse i at ef-
fersøge mere service, fordi den pågældendes merbidrag er mindre end
merforbruget, jf. Meltzer og Richard (1983). Hypotesen tager sit udgangs-
punkt i, at medianindkomsten er lavere end den gennemsnitlige indkomst.
I situationer med proportionale (eller progressive) skatter vil medianvælge-
rens bidrag derfor være mindre end det gennemsnitlige bidrag, og medi-
vanvælgeren vil derfor som gennemsnitsbetragtning være tilbøjelig til at ef-
fersøge mere offentlig service. Empiriske undersøgelser af hypotesen
Permanente løft i det acceptable beskatningsniveau (Peacock og Wisemans "displacement effect")

Peacock og Wiseman (1961) påpegede ud fra en analyse af britiske data, at de offentlige udgifter især var blevet øget i forbindelse med krie eller økonomiske kriser og efterfølgende er forblevet på et højere niveau end tidligere. Som forklaring angav de, at vælgernes tolerance over for højere skatter øgedes under krie og økonomiske kriser, mens holdningen til det acceptable skatteniveau var relativt stabilt i øvrige perioder.

Hypotesen er vanskelig at efterprøve, især fordi der ikke er noget klart svar på, hvor kraftig en økonomisk kris eller hvor omfattende en krig skal være, før den udløser skattestigninger og varige udgiftsløft. Hypotesen er desuden ikke lige relevant for alle lande og kan eksempelvis ikke forklare den kraftige udgiftsvækst i løbet af 1960’erne og starten af 1970’erne i Danmark og en række øvrige vestlige lande.

6.4 Konklusion

Det samlede billede er, at der ikke er én enkeltstående drivkraft, som kan forklare hele udgiftsvæksten eller "blot" hovedparten heraf. Omvendt er der forskelle på, hvor stærkt belæg, der har kunnet findes for de enkelte drivkræfter i de statistiske analyser.

Én væsentlig medvirkende drivkraft bag udgiftsvæksten er dog formentlig, at der over tid er sket en gradvis fordyrelse af den offentlige produktion i forhold til privat produktion (Baumoleffekten). Med en parallel lønudvikling i den offentlige og private sektor vil der ske en relativ fordyrelse af den offentlige produktion i forhold til den private produktion, hvis den offentlige produktion er relativt mere personaleintensiv, og der i mindre grad er mulighed for at drage fordel af teknologiske fremskridt. Det er på amerikanske data skønnet, at Baumoleeffekten kan forklare knap 1/3 af den stedfundne vækst i de offentlige udgifter i USA.

Én anden mulig drivkraft er, at efterspørgslen efter offentlige ydelser stiger mere end forholdsmæssigt med stigende indkomst i takt med, at mere balsale behov dækkes (Wagners lov). Resultaterne af nyere statistiske analyser er relativt blandede og giver således hverken entydig støtte til Wagners lov eller omvendt entydigt grundlag for at afvise den eventuelle betydning heraf.

En yderligere mulig drivkraft er, at mulighederne for finansiering via beskatning er øget på grund af en bedre registrering af indkomster i forbindelse med omstillingen fra landbrugs- til industriomfund.
Litteratur


Finansministeriet (1990): *Udgiftsanalyser 1990*, København


Del II

Det danske velfærdsomfund
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv
Kapitel 7
Offentlige udgifter og finansieringen i hovedtræk

Det er vigtigt at fokusere på, om de offentlige overførsler og ydelser bidrager effektivt til at opfylde velfærdssamfundets hovedopgaver, som kan inddeles i henholdsvis 1) dækning af behovet for fordeling af forbrugsmuligheder henover livsforløbet og for implicit forsikring, 2) fremme af lighed og omsorg for svage grupper, 3) velstandssikring og investering, samt 4) sikkerhed og andre statsopgaver.

De fleste velfærdsydelser tjener imidlertid mere end ét af hovedformålene, og skattefinansieringen medfører helt generelt, at stort set alle offentlige udgifter medvirker til at udjævne indkomstforskelle. Typisk påvirker velfærdsydelserne fordelingen af årets indkomster og fordelingen af livsindkomster forskelligt. Eksempelvis omførder folkepensionen kun i begrebet omfang fra personer med høj livsindkomst til personer med lav livsindkomst, hvorimod fordelingsvirkningerne målt på årsindkomster er betydelige. Det hænger sammen med, at folkepensionen i høj grad har til formål at omfordele forbrugsmuligheder henover livsforløbet.

Med udgangspunkt i overvejelser om, hvilke formål de enkelte offentlige ydelser tjener, kan det beregnes, at ca. en femtedel af de offentlige udgifter går til forsikringslignende ordninger og ca. en femtedel går til at flytte indkomster mellem forskellige perioder i en persons liv. Omkring 15 pct. går til investeringer i fremtiden og andre tiltag, som f.eks. uddannelse, der skal sikre et højt samlet velstands niveau i samfundet, og ca. en fjerdedel går til at løse myndighedsopgaver som f.eks. forsvar og politi. Godt en tiendedel går til at forbedre vilkårene for de svageste stillede, mens den sidste tiendedel ikke kan fordeles på velfærdssamfundets hovedformål.

I de seneste 30 år har omfordeling over livsforløbet udgjort en stigende andel af de offentlige udgifter. Denne tendens vurderes at fortsætte i fremtiden.

Finansieringen af det offentliges opgaver foretages via skatteopkrævning, som bl.a. mindsker incitamentet til at arbejde. Bundskat på indkomst forvrider lidt mere end moms, og topskatten skønnes at være den mest forvridende skat, men også den, der bidrager mest til at udjævne indkomsterne. Skatterne bidrager dermed også til at nå velfærdssamfundets målsætninger om omfordeling. Skat på fast ejendom forvrider relativt lidt.

Den tiltagende globalisering rejser en problemstilling i forhold til det danske skattesystem. Vil arbejdskraft, virksomheder og kapital flytte til andre lande med lavere skatter? Der er ikke akutte færsignaler, der peger på en hastig flugt fra Danmark af kapital og arbejdskraft, men der er grund til at tro, at problemstillingen kan blive mere påtrængende i fremtiden.
Kapitel 7
Offentlige udgifter og finansieringen i hovedtræk

7.1 Indledning

Velfærdssamfundet i den danske udformning er emnet for dette kapitel. I den danske velfærdsmodel spiller den offentlige sektor en stor rolle for at nå velfærdssamfundets mål, jf. beskrivelsen af formålene i kapitel 2. Det sker via en række midler som lovgivning og regulering, offentlige tilbud og aktiviteter på en lang række områder, men også via den måde skattesystemet er indrettet for at finansiere disse aktiviteter.

Som følge heraf udgør den offentlige sektor i Danmark en relativt stor andel af den samlede økonomi, og skattetrykket er tilsvarende højt sammenlignet med lande, hvor en større andel af omsorgsopgaverne og af den kollektive tilvejebringelse af økonomisk tryghed foregår i familierne og i form af private eller arbejdsmarkedstilknyttede forsikringer.

Den offentlige sektor varetager således en række forskellige opgaver. I dette kapitel tages der udgangspunkt i en opdeling af formål på forsikring, omfordeling over livet, velstandssikring og investering, myndighedsopgaver og omfordeling til fordel for de svagest stillede, jf. kapitel 2. Det er vigtigt løbende at forholde sig til, om de offentlige overførsler og serviceydelser opfylder deres mål, og om de oprindelige formål stadig er relevante i forhold til samfundets behov. For at belyse, i hvilken grad de offentlige indkomstoverførsler opfylder målsætningerne bag dem, er det nødvendigt at skabe overblik over, hvorvidt den enkelte overførsel virker som forsikring, omfordeling over livsforløbet eller omfordeling til de svagest stillede.

Med henblik på at indrette skattesystemet mest hensigtsmæssigt for at imødekomme fremtidige offentlige finansieringsbehov er det nødvendigt at overveje skattestruktuens vægt på mobile og ikke-mobile skattebaser. Det indebærer overvejelser om, hvorvidt den aktuelle skattestruktur er baseret på skattebaser, der kan flytte til udlandet, samt hvorvidt udviklingen vil gå i retning af, at skattebaser, der hidtil har været ikke-mobile, vil blive mere mobile i fremtiden.


### 7.2 De offentlige udgifter og velfærdssamfundets formål

Tre forhold er kendetegnende for det danske velfærdssamfund:

- Mange af de opgaver, der udspringer af behovet for kollektiv tilvejebringelse af økonomisk tryghed, løses i Danmark i den offentlige sektor i form af universelle, skattefinansierede ordninger.
- Den høje kvindelige erhvervsdeltagelse i Danmark hænger sammen med det stort udbud af kollektive løsninger på omsorgsopgaver, der i visse andre velfærdssamfund i højere grad varetages i familierne eller i privat regi.
- Velfærdssamfundets opgaver løses i den danske model i vid udstrækning i et samspil imellem den offentlige sektor og først og fremmest arbejdsmarkedets parter, men også andre dele af civilsamfundet.

Intet samfund svarer fuldt ud til en af de i kapitel 2 beskrevne arketyper for velfærdsmøddeller. Den danske velfærdsmode er i sit udgangspunkt overvejende universel, og i litteraturen fremhæves Danmark og Sverige ofte som næsten rendyrkede eksempler på den universelle velfærdsmode. Men der findes også elementer af velfærdstilvejebringelse i Danmark, der bedre passer ind under beskrivelsen af den arbejdsmarkedstilknytningsbaserede eller den residuale model.

Eksempelvis er det danske folkepension universel – ud over bopælskravet er der intet krav om medlemskab eller forudgående arbejdsmarkedsdeltagelse knyttet til modtagelsen af folkepension. Forsørgelsen af de ældre varetages i Danmark igennem folkepensionen med tilhørende tillægs-
ydelselser, ATP og arbejdsmarkedspensioner/privat pensionsopsparing, og mens det første led altovervejende er universelt, er de to andre led base-ret på forudgående arbejdsmarkedsdeltagelse og/eller opsparing og medlemskab.

Et andet eksempel er sundhedsydelselser: Adgangen til sygesikring og hospitalbenyttelse er i Danmark universelle ordninger, der altovervejende er offentligt finansieret og baseret på et bopælskrav. Men fremvæksten af arbejdsgiverbetalte private sundhedsforsikringer, der sikrer adgang til behandling på andre vilkår end i det offentlige sundhedssystem, kan være en forløber for udviklingen af et arbejdsmarkedstilknytningsbaseret supple-rende system for sundhedsydelselser.

Varetagelsen af velfærdsopgaverne foregår, jf. beskrivelsen i kapitel 2, i et samspil mellem den offentlige sektor, familien, markedet og diverse priva-te netværk. I Danmark spiller den offentlige sektor den største rolle, mens markedet og private netværk er af mindre fremtrædende betydning end eksempelvis i de angelsaksiske lande.

**Omfanget af den offentlige sektor i Danmark**

Den betydelige offentlige indsats i løsningen af velfærdsamfundets opga-ver i Danmark indebærer et højt offentligt udgiftstryk. I 2003 udgjorde de samlede offentlige udgifter 765 mia. kr. svarende til knap 55 pct. af BNP, jf. figur 7.1 og figur 7.2. Offentligt forbrug omfattede knap halvdelen af de samlede udgifter, godt 30 pct. anvendtes til offentlige overførsler til børgerne, og de resterende knap 20 pct. af udgifterne gik til andre formål, herunder anlægsudgifter, erhvervsstøtte, rentebetalinger, overførsler til EU m.v.


Det offentlige forbrug udgjorde ca. 369 mia. kr. To tredjedele heraf bestod i velfærdservice, eksempelvis dagtilbud til børn, sundhedsydelser og ædlepleje, mens andet individuelt forbrug, eksempelvis kulturtildbud, udgjorde godt 4 pct. af det samlede offentlige forbrug, jf. figur 7.4. Kollektivt offentligt forbrug, eksempelvis retsvæsen eller drift og anlæg af veje og anden infrastruktur udgjorde de resterende knap 30 pct. af forbruget.
Opdeling af de offentlige ydelser på hovedformål

Velfærdssamfundets formål kan, som nævnt i kapitel 2, opfattes som tilvejebringelse af kollektive løsninger på behovet for forsikring og omfordeling hen over livsforløbet, fremme af lighed og omsorg for svage grupper, velstandssikring og investering samt løsning af statsopgaver, herunder sikkerhed og infrastruktur.

Fokuseres der på de offentlige ydelser som middel til at nå velfærdssamfundets målsætninger, er forståelsen af sammenhængen mellem formålene og midlerne, i form af de forskellige velfærdsordninger, af central betydning. Det gælder både i vurderingen af det velfærdssystem, vi har i dag, og i en diskussion af prioriteringen af velfærdssamfundets opgaver: Den fremtidige prioritering imellem forskellige offentlige udgifter, herunder i særlig grad velfærdsydelsene, må finde sted i en afvejning imellem, hvor vigtigt hovedformålet er, hvor godt den enkelte ordning tilgodeser dens primære formål, og i hvilken udstrækning effekten på de øvrige hovedformål er fornuftig.
I dette afsnit belyses det, i hvilket omfang velfærdsordningerne tilgodeser velfærdsamfundets formål. Det kan vurderes på mindst tre måder: Efter hensigt, efter årsag og efter faktisk virkning.

Med hensyn til **hensigten** kan der tages udgangspunkt i ydelsernes formål, som det eksempelvis er angivet i de lovtækster, der ligger til grund for ydelserne. Med hensyn til **årsagen** kan der tages udgangspunkt i de begivenheder, der udløser modtagelsen af offentlige ydelser. Kombineret med principielle overvejelser om, hvilke behov de udløsende begivenheder fører til, kan det vurderes, hvilke formål de enkelte ydelser bidrager til at opfylde. Med hensyn til **faktisk virkning** kan det analyseres, hvordan ordningernes omfordelende virkninger i praksis er i forhold til fordelingen både af årets indkomster og af livsindkomsterne.


Eksempelvis udgør arbejdsløshedsdagpenge et middel til forsikring imod midlertidigt indkomstbortfald som følge af ledighed. Hovedformålet er altså forsikring. Dagpengeydelsen er i vid udstrækning uafhængig af indkomst, og derfor virker dagpengeydelsen primært omfordelende imellem indkomstgrupperne, fordi de delvist er finansierede ved generelle skatter. Folkepensionen har derimod et ikke ubetydeligt element af indkomstafhængighed indbygget i sig, så mens hovedformålet med ydelsen er omflytning af forbrugsmuligheder hen over livsforløbet, så er omfordelingen imellem indkomstgrupper både et resultat af den tilstræbte indkomstprofil og af skattefinansieringen.
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

Figur 7.5: Fordeling af velfærdsydelser m.v. efter formål

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hovedformål</th>
<th>Kollektive løsninger</th>
<th>Sikring af svage grupper</th>
<th>Velstands-sikring</th>
<th>Sikkerhed, infrastruktur og andre statsopgaver</th>
<th>Offentlige goder</th>
<th>Pater nalisme</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Underformål</td>
<td>Omfordeling hen over livsforløbet</td>
<td>For- sikring</td>
<td>Om fordeling imellem indkomstgrupper</td>
<td>Om-sorgsopgaver</td>
<td>Velstands sikring og investering</td>
<td>Of- fentlig goder</td>
</tr>
<tr>
<td>Velfærdsydelser</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Overførsler</td>
<td>SU</td>
<td>Arbejdsløshedsdagpenge</td>
<td>Kontanthjælp</td>
<td>Start hjælp</td>
<td>Syge- og børselforløb</td>
<td>Børnepassning</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Boligsikring</td>
<td>Børnetilskud</td>
<td>Børnefamiliedydelse</td>
<td>Tilskud til daginstit.-betaling</td>
<td>Boligydelse</td>
<td>Aldersafhængige rabatter</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Service</td>
<td>Sygesikring</td>
<td>Sygehuse</td>
<td>Medicintilskud</td>
<td>Hjælpemidler</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ældrepleje</td>
<td>Handicappleje</td>
<td>Daginstitutioner</td>
<td>Deginstitutioner</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Grundskole</td>
<td>Ungdomsuddannelse</td>
<td>Videregående uddannelse</td>
<td>Voksen- &amp; efteruddannelse</td>
<td>Arbejdsmarkedsuddannelse</td>
<td>Aktiv beskæftigelsespolitik</td>
<td>- driftsudgifter</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kultur mv.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrigholdt offentligt konsum</td>
<td>Infrastruktur</td>
<td>Forskning</td>
<td>Polit, retssvæsen, forsvar</td>
<td>Øvrigholdt offentligt konsum</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Vigtigste formål med ordningen
Andre formål med ordningen

Anm.: De arbejdsmarkedssøttede ydelser, der sikrer imod midlertidigt indkomstbortfald, er i mange tilfælde kombineret med aktive beskæftigelsespolitiske tiltag; eksempelvis ydelser under aktivering og revalidering. I disse tilfælde er det forudsat, at driftsudgifterne og overførselsudgifterne adskilles og henføres til hver sit hovedformål: Driftsudgifterne til velstandssikring og investering og overførselsudgifterne til forskning imod indkomstborftald.

Kilde: Egne skøn
Som beskrevet i figur 7.3. kan de offentlige overførsler til borgerne opdeles efter funktion i henholdsvis indkomsterstattende overførsler, der træder i stedet for egenforsørgelse, og tillægsydelser, der har til formål at supplere indkomsten i bestemte situationer. De indkomsterstattende overførsler kan yderligere opdeles på baggrund af, hvad der er årsagen til, at egenforsørgelse ikke er en mulighed, jf. Tabel 7.1.\(^1\)

Muligheden for selvforsørgelse kan falde bort enten som følge af de forudsigelige konsekvenser af valg, der træffes henover livet, eksempelvis uddannelse, orlov til pasning af børn, eller tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, eller fordi tilfældige omstændigheder forhindrer egenforsørgelse, eksempelvis ved ledighed eller sygdom.


I sidstnævnte tilfælde er der behov for forsikringslignende arrangementer, hvor de tilfældigt opståede omstændigheder berettiger til modtagelse af offentlige ydelser for en kortere periode. Når omstændighederne igen ændrer sig, betales den offentlige ydelse tilbage via skatten. Ydelser, der er betinget af, at en person mere permanent mister evnen til selvforsørgelse, eksempelvis fortidspension, får karakter af omfordeling imellem indkomstgrupper, fordi modtagerne ikke vil have mulighed for at betale ydelsen tilbage under ændrede omstændigheder. Disse ydelser kan dog også opfattes som et led i en forsikring – eksempelvis kunne det tænkes, at kommende forældre ville ønske en forsikring, der dækker deres barns indkomsttab gennem livet, hvis barnet viser sig at blive handicappt.

Opdelingen af de indkomsterstattende ydelser efter årsagen til indkomstbortfaldet ses således i høj grad at understøtte opdelingen af velfærdsydelserne efter formål, jf. figur 7.5:

- Forudsigelige bortfald af indkomst, knyttet til uddannelse, børnepasning eller alder, dækkes ind gennem velfærdsydelser, der har til formål at udjævne forbrugsmuligheder hen over livsforløbet, eksempelvis SU, efterløn og folkepension.

\(^1\) Egenforsørgelse skal i denne forbindelse opfattes i betydningen "sig og sine": Pligten til forsørgelse omfatter i Danmark også en eventuel ægtefælle samt eventuelle børn under 18 år. For familiesammenførte er forærerpligten udvidet til også at kunne omfatte eksempelvis forældre, der familiesammenføres til Danmark.
• Bortfald af indkomst som følge af uforudsigelige omstændigheder dækkes derimod ind igennem velfærdsydelser, hvis hovedformål netop er forsikring, eksempelvis arbejdsløshedsdagpenge.
• Blandt de indkomsterstatende overførser er det kun kontanthjælp til ikke-AF-tilmeldte, der som dens primære formål har omfordeling imellem indkomstgrupper.

**Tabel 7.1: Overførselsindkomster fordelt efter formål og udløsende begivenhed**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Omfordeling over livslobet</th>
<th>Forsikring</th>
<th>Omfordeling imellem indkomstgrupper</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Ledighed</strong></td>
<td>Arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp til AF-tilmeldte</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Sygdom, handicap og andre problemer udover ledighed</strong></td>
<td>Færdigspension, sygedagpenge, revalideringsydelse, fleksjob, ledighedsydelse</td>
<td>Kontanthjælp til ikke-AF-tilmeldte</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Uddannelse</strong></td>
<td>SU</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tilbagetrækning</strong></td>
<td>Folkepension, efterløn, overgangsydelse, delpension, fleksydelse</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Midlertidigt fra vær fra arbejdsmarkedet</strong></td>
<td>Barselsdagpenge</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


Serviceydelserne produceres primært i social-, sundheds- og uddannelsesssektorerne. Der er en meget klar arbejdssdeling imellem sektorerne:
Kapitel 7

- Serviceydelser, der har til formål at udjævne forbrug igennem livet eller sikre omsorg for forskellige grupper varetages altovervejende i socialsektoren.
- Serviceydelser, der har karakter af forsikring varetages som hovedregel i sundhedssektoren, men i et vist omfang desuden i socialsektoren.
- Serviceydelser, der har til formål at sikre velstand og investeringer, varetages i uddannelsessektoren.

Ydelsernes fordelingsvirkninger

Overførselsindkomsterne er som nævnt et vigtigt instrument i forhold til at nå velfærdssamfundets målsætninger. For at vurdere, hvordan indkomstoverførslerne virker i forhold til målsætningerne om dels omfordeling af forbrugsmuligheder hen over livsforløbet og dels omsorg for svage grupper i form af udjævning af indkomstforskelle, er det hensigtsmæssigt at benytte fordelings beregninger, som tager udgangspunkt i en rangordning af befolkningen efter indkomst. I boks 7.1 gives en oversigt over de centrale metodevalg i forbindelse med fordelingsberegningerne.

Boks 7.1: Metodevalg i forbindelse med indkomstfordelingsberegningerne.


Der findes ikke data, som muliggør en direkte beregning af livsindkomster, bl.a. fordi det, i sagens natur, ikke er muligt at vide, hvad nulevende personer vil komme til at tjene i resten af deres levetid. I stedet er der i beregningerne anvendt konstruerede livsindkomster: Der konstrueres et stort antal syntetiske livsforløb ved at koble individer i forskellige aldre sammen, således at de sammenkoblede personer tilsammen beskriver en sandsynlig indkomst igennem et helt liv, forudsat at disse liv blev levet under de økonomiske vilkår, der var til stede i perioden 1993-2002. I sammenkoblingen sikres match imellem individerne på en række centrale variabler så som køn, uddannelse, alder, indkomst og formue.

Indkomstforholdene for hver enkelt af disse hele liv måles ved den gennemsnitlige årlige indkomst uden diskontering, idet det antages, at den årlige vækst i gennemsnitlige realindkomster på grund af tekniske fremskridt netop modsvarer tidspræferencen i indkomsternes fordeling hen over livsforløbet.

Når de offentlige ydelsers opfyldelse af deres formål skal vurderes, er det relevant at skelne mellem effekten på indkomsterne i et enkelt år, dvs. et øjebliksbillede af indkomstfordelingen, og på livsindkomsterne. Øjebliksbilledet af indkomstfordelingen i 2000 viser, at offentlige overførsler og beta-
ing af de direkte skatter fører til en vis udjævning af forskellene i markeds-
indkomsterne, jf. figur 7.6, som viser fordelingen af markedsindkomster, 
disponible indkomster og forbrug af offentlig service på forskellige ind-
komstgrupper i 2000.

Figur 7.6: Fordelingen af ind-
komst og offentlig service efter 
deciler af disp. indkomst, 2000

Figur 7.7: Fordelingen af ind-
komst og offentlig service efter 
alder, 2000

En stor del af indkomstforskellene kan på et givet tidspunkt henføres til, at 
forskellige personers i befolkningen 
 

Ved at sammenholde de offentlige ydelsers virkninger på fordelingen af henholdsvis livsindkomster og årsindkomst kan der opnås et indtryk af, hvordan ydelserne bidrager til at nå velfærdssamfundets målsætninger. Forskellige overførsler påvirker fordelingen af tværsnits- og livsindkomster forskelligt, jf. tabel 7.2. En række af velfærdsydelserne er indrettet på at opnå en stor grad af lighed i tværsnitsindkomsterne, men nogle af ydelserne bibeholder ikke den omfordelende egenskab målt på livsindkomsterne.

### Tabel 7.2: Samlede udgifter til udvalgte overførsler, 2003, og deres marginale fordelingsvirkning i hhv. livsindkomst- og tværsnitsperspektiv, 1999

<table>
<thead>
<tr>
<th>Marginal fordelingsvirkning</th>
<th>Udgift, 2003</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Tværsnit</strong></td>
<td><strong>Livsindkomst</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>---</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>0,90</td>
</tr>
<tr>
<td>Kontanthjælp</td>
<td>0,93</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshedspenge</td>
<td>0,31</td>
</tr>
<tr>
<td>Sygedagpenge</td>
<td>0,40</td>
</tr>
<tr>
<td>Førsidspension</td>
<td>0,35</td>
</tr>
<tr>
<td>Overgangsydelse</td>
<td>0,20</td>
</tr>
<tr>
<td>Efterløn</td>
<td>0,23</td>
</tr>
<tr>
<td>Folkepension, total</td>
<td>0,51</td>
</tr>
<tr>
<td>Folkepensionens grundbeløb</td>
<td>0,46</td>
</tr>
<tr>
<td>Folkepensionens tillæg</td>
<td>0,60</td>
</tr>
<tr>
<td>Børnefamiliedel</td>
<td>0,34</td>
</tr>
<tr>
<td>Børnetilskud</td>
<td>0,51</td>
</tr>
<tr>
<td>Boligsikring</td>
<td>0,80</td>
</tr>
<tr>
<td>Boligydelse, førtidspensionister</td>
<td>0,41</td>
</tr>
<tr>
<td>Boligydelse, folkepensionister</td>
<td>0,63</td>
</tr>
<tr>
<td>Boligydelse, total</td>
<td>0,55</td>
</tr>
<tr>
<td>Ensartet kronebeløb, alle voksne</td>
<td>0,21</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Ordninger som folkepensionens grundbeløb, der har et betydeligt element af omflytning af indkomst over livsforløbet, påvirker i relativt høj grad forde-
ligen af indkomsterne i tværsnit, men i mindre grad fordelingen af livsindkomsterne. Ydelser til færdispensionister, der varigt har en relativt lav indkomst – om end de ikke kan siges at tilhøre lavindkomstgruppen eller gruppen af de svagest stillede, jf. kapitel 9 – virker modsat. Disse ydelser har en relativt stor effekt på fordelingen af livsindkomster, og større effekt herpå, end på fordelingen af årets indkomster.

For langt hovedparten af ydelserne gælder, at den omfordelende virkning mindskes, når fokus ændres fra tværsnit til livsindkomst. Det er mest markant for så vidt angår SU, der i tværsnitsperspektiv er næsten lige så omfordelende som kontanthjælp, men som bedømt ud fra livsindkomster er mindre omfordelende end selv en udbetaling af et ensartet kronebeløb til alle voksne.


Bl.a. derfor bør de beskrevne fordelingsvirkninger ikke vurderes uafhængigt af de bagvedliggende velfærdsydelsers indbyrdes størrelsesforhold: Eksempelvis har børnetilskuddene mere omfordelende egenskaber end

2 Omfordeling imellem indkomstgrupper kan enten vedrøre indkomstens fordeling inden for et enkelt år, eller over en længere periode, f.eks. målt ved livsindkomster. Denne type omfordeling, herunder imellem livsindkomstgrupper – dvs. fra personer, der har høje indkomster livet igennem til personer, der har lave indkomster livet igennem – benævnes ofte vertikal omfordeling. Dette er noget andet end den såkaldte horisontale omfordeling, dvs. omflytning eller omfordeling af forbrugsmuligheder hen over den enkeltes livsforløb, jf. det førstnævnte af hovedformålene.
børnefamiliedyelsen, men udgifterne til sidstnævnte er ca. 6 gange større end udgifterne til børnetilskud, og modtagerkredsen er ca. 10 gange større. Det kan derfor ikke konkluderes, at der ville komme en mere lige indkomstfordeling ud af at omlægge hele eller dele af børnefamiliedyelsen til at følge udbetalingsreglerne for børnetilskud.

Selv med dette forbehold kan tabellen ikke stå alene som redskab til vurdering af velfærdsydelsernes indbyrdes "succesrate": Alle velfærdsydelser virker omfordelende, indkomstgrupperne imellem, men omfordelingen er ikke det eneste, og i mange tilfælde heller ikke det primære, hovedformål. Prioritering imellem velfærdsydelserne må tage udgangspunkt i denne sideordning af de forskellige hovedformål.

Der foreligger ikke tilsvarende detaljerede beregninger af serviceydelsernes omfordelende virkninger i forhold til henholdsvis årets indkomster og livsindkomster. Af figur 7.6 og figur 7.7 gives imidlertid et indtryk af den samlede omfordelende virkning af serviceydelserne: Serviceydelserne tenderer imod at tilgodese personer med lav indkomst mere end personer med høj indkomst, jf. figur 7.6. Det skyldes for en stor del den underliggende sammenhæng imellem alder og indkomst, idet de ældre, som har lavere indkomster end de midaldrende, modtager flest offentlige serviceydelser. Det samme gør sig gældende, om end i mindre udpræget grad, for de unge.

De offentlige udgifter fordelt efter velfærdssamfundets formål

I figur 7.8 vises en (grov) størrelsesmæssig fordeling af de offentlige udgifter efter hovedformål. I højre tekstsøjle fokuseres på velfærdssamfundets fire hovedformål, idet de to underformål omfordeling over livet (18 pct.) og forsikring (20 pct.) dog er vist hver for sig, fordi de tilsammen lægger beslag på knap 40 pct. af de samlede offentlige udgifter.

Velstandssikring og investering står med 15 pct. for knap en sjettedel af de offentlige udgifter, mens goder, der som hovedformål har omsorg, fremme af lighed og sikring af svage grupper lægger beslag på ca. 13 pct. af de samlede offentlige udgifter. Statsopgaver lægger beslag på en fjerdedel af de samlede offentlige udgifter, mens 9 pct. af de samlede offentlige udgifter er ikke-funktionsfordelte og således heller ikke lader sig henføre til bestemte hovedformål. Til sammenligning er de offentlige udgifters funktionelle fordeling vist i venstre tekstsøjle. Som det fremgår, er der i en vis udstrækning sammenfald imellem afgrænsningerne i de to opdelinger.
Figur 7.8: Offentlige udgifter 2002 fordelt efter funktion og velfærds-
samfundets hovedformål

<table>
<thead>
<tr>
<th>Funktion</th>
<th>Hovedformål i velfærdsfondet</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Generelle off. tjenester (8 pct.)</td>
<td>Statsopgaver (25 pct.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Off. orden og sikkerhed (2 pct.)</td>
<td>Investeringer (15 pct.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Byfornyelse mv. (2 pct.)</td>
<td>Sikring af svage grupper (13 pct.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Samf. (3 pct.)</td>
<td>Omfordel over livet (18 pct.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Relig. (4 pct.)</td>
<td>Forsikring (20 pct.)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Kulturelle tjenester (3 pct.) | Ikke formåls-
| Erhvervsforhold (4 pct.) | fordelt (9 pct.) |
| Undervisning (15 pct.) | |
| Social tryghed og velfærd (41 pct.) | |
| Sundhedsvæsen (10 pct.) | |
| Ikke-funktionsfordelte udgifter (9 pct.) | |

Anm.: Omkring 9 pct. af udgifterne kan ikke kategoriseres. Hovedformålet med kollektiv tilvejebringelse af tryghed er opdelt på de to undergrupper hhv. forsikring imod indkomst-bortfald og sygdom og omfordeling af forbrugsmuligheder hen over livsforløbet.

Kilde: Egne skøn på baggrund af Danmarks Statistik, Nationalregnskabet samt Finansministeriets udgiftsdatabase.

At hovedformålet omsorg, fremme af lighed og sikring af svage grupper kun optager 13 pct. af de samlede offentlige udgifter kan forekomme overraskende set i lyset af eksempelvis den udbredte opfattelse af, at det danske velfærdsystem er indrettet, så det omfordeler "fra 80 pct. af befolkningen til 80 pct. af befolkningen". Forklaringen på dette paradox skal findes i det forhold, at det er valgt af henføre hele udgiften forbundet med den enkelte velfærdsydelse til den kategori, der vurderes at være hovedformålet: Eksempelvis er udgifterne til uddannelse henført til hovedformålet velstandssikring og investering på trods af, at den lige adgang til gratis primær og sekundær uddannelse også er med til at fremme lighed borgerne imellem, jf. afsnittet om lighed og omfordeling i kapitel 2.

De offentlige ydelser forekommer således at bidrage til at opfylde velfærdsfondets hovedformål. Det betyder ikke, at sammensætningen af de offentlige ydelser, der aktuelt tilbydes af det offentlige, er den bedst mulige. En fyldestgørende vurdering af ydelserne må også tage højde for deres effekt på incitamenten til at arbejde mv., jf. kapitel 5. Analyserne må endvidere suppleres med analyser af omkostningerne ved at udbyde ydelserne, før det er muligt at foretage en vurdering af den samlede samfundsmæssige værdi af ordningerne.

I de seneste 30 år har fordelingen af de offentlige udgifter på hovedformålene ændret sig markant, jf. figur 7.9, hvor udgifterne til hvert af hovedformålene er vist som andel af BNP for årene 1971 og 2002. Ordringer, der omflytter forbrugsmuligheder hen over livsforløbet, er vokset fra at lægge
beslag på 5 til nu 9 pct. af BNP. Det er i særlig grad udgifterne til dagpasning, SU og efterløn, der forklarer denne udvikling. Behovet for dagpasning er steget i takt med den kvindelige erhvervsfrekvens, mens stadig flere modtager efterløn. SU-ordningen er ligeledes blevet udbygget, og antallet af modtagere forøget.


Udgifterne til velstandssikring og investering udgjorde i 1971 10 pct. af BNP. Andelen er siden da faldet til 8 pct. Posten omfatter udgifterne til uddannelse – både den primære, sekundære og videregående –, forskning og offentlige investeringer. Faldet fra 10 til 8 pct. skyldes udelukkende et fald i de offentlige investeringers andel af BNP. Statsopgavernes løsning har uforandret lagt beslag på 13 pct. af BNP.

**Figur 7.9: Hovedformålsfordelte offentlige udgifter i pct. af BNP, 1971-2040**

![Hovedformålsfordelte offentlige udgifter i pct. af BNP, 1971-2040](image)


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.
Relativt set er udgifterne til omfordeling hen over livsforløbet, omsorg og sikring af svage grupper samt til dels forsvingsformålet således vokset på bekostning af velstandssikringen og de generelle statsopgaver.

Denne tendens vurderes at fortsætte fremover, jf. sidste søjle i figur 7.9. Frem til 2040 skønnes udgifterne til omfordeling hen over livsforløbet således at vokse med yderligere 4 pct. point., mens udgifterne til omsorg, sikring af svage grupper og forsving skønnes at vokse med yderligere 5 pct. af BNP. Velstandssikring og generelle statsopgaver forventes at udgøre en stort set uforandret andel af BNP i 2040. Omflytning af forbrugsmuligheder hen over livsforløbet og forsvingsformålet kommer dermed til at lægge beslag på en endnu større andel af de samlede offentlige udgifter, end det er tilfældet i dag. Spørgsmålet er, om det er hensigtsmæssigt at opgaver, der i vid udstrækning kan varetages uden for offentligt regi, i stigende grad fortrænger andre hovedopgaver i velfærdssamfundet?

7.3 Finansieringen af de offentlige udgifter

De offentlige ydelser i det danske velfærdssamfund finansieres gennemgående af skatteopkrævning og i lille grad gennem f.eks. brugerbetaling. Det danske skattesystem er et omfattende kompleks af skatter og afgifter på en række forskellige skatteobjekter. Hovedformålet med beskatningen er at tilvejebringe det nødvendige provenu til finansiering af de offentlige udgifter på en måde, som begrænser velfærdstab, der følger af skattetab, der følger af skattekilder og forvirringer, jf. senere.


Skatterne finansierer således offentlige ydelser, som bidrager til at nå velfærdssamfundets målsætninger, men kan også yde et direkte bidrag til at nå målsætningerne. Modstykket til skatternes gavnlige virkninger er de uønskede adfærdsforvridninger, skatterne afstedkommer.

Skatteobjekterne omfatter indkomst, besiddelse, produktion og omsætning af varer og aktiviteter, der er forbundet med negative eksternaliteter, eller på anden vis opfattes som uønskværdige.
Skattetrykket og fordelingen af provenuet på forskellige skattekilder


Figur 7.10: Udviklingen i det samlede skattetryk 1960-2002, pct. af BNP

Danmark har et højere skattetryk end de fleste andre lande i verden, jf. figur 7.14 i afsnit 7.5. Det hænger bl.a. sammen med en stor vægt på lighedsmålsætninger og et veludbygget udbud af velfærdsservice i det danske samfund og med, at den høje kvindelige erhvervsfrekvens indebærer et stort behov for offentlig varetagelse af omsorgsopgaver som f.eks. børnepasning. Udviklingen i skattetrykket ses også i den andel af indkomsten, den enkelte betaler til staten i form af indkomstskatter eller forbrugsskatter, jf. tabel 7.3.
### Tabel 7.3: Personligt skattetryk, 1983-2002

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Personskat i pct. af erhvervsindkomst</td>
<td>34,6</td>
<td>39,4</td>
<td>40,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Indkomstkorrektion for nettokapitalindkomst</td>
<td>3,0</td>
<td>3,2</td>
<td>0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Indkomstkorrektion for overførselsindkomst</td>
<td>-0,4</td>
<td>-1,0</td>
<td>-1,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Gennemsnitlig personskat</strong></td>
<td>37,2</td>
<td>41,6</td>
<td>39,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Bidrag fra effektiv moms- og afgiftsbelastning på indkomst efter skat</td>
<td>12,8</td>
<td>13,0</td>
<td>15,4</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Gennemsnitlig personskat inkl. effektiv moms- og afgiftsbelastning</strong></td>
<td>50,0</td>
<td>54,6</td>
<td>54,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>


---

3 Indkomstskattemer i husholdningerne udgør, inkl. sociale bidrag men ekskl. ejendoms- værdiskat, ca. 55 pct. af det samlede provenu i 2002. Heraf udgør skatten på offentlige overførsler med et groft skøn ca. 8 pct.point. Dvs. ca. 47 pct. af det samlede provenu er direkte skat på arbejde og andre personlige indkomster, idet det antages, at summen af skat på kapitalindkomst, der indgår i den almindelige indkomstbeskatning, ca. er nul. Vare- skattemer udgør ca. 32 pct. af det samlede provenu, og det antages med et groft skøn, at ca. 27 pct.point heraf vedrører indkomster, som ikke er offentlige overførsler. Dvs. at i alt udgør den effektive beskatning af arbejdssindkomsterne ca. 3/4 af det samlede provenu.

4 Hertil kommer offentlige indtægter i form af bl.a. formueindkomst og bruttoresindkomst. I alt giver det drifts- og kapitalindtægter på ca. 746 mia. kr. i 2002.

Struktur og satser i beskatningen af arbejdskraft

Skattesystemets effektivitet med hensyn til at finansiere de offentlige udgifter afhænger af den forvridende virkning på bl.a. arbejdstageres og virksomheders adfærd, samt af de eventuelle afledte virkninger af skatteopkrævningen på indkomstfordelingen.

Begge disse forhold er snævert forbundne med den konkrete udformning af skattesystemet på skattebaser, som illustreret i figur 7.11, og af hvordan skattebaserne beskattes. For at give et indtryk af, hvorfor skatter har bestemte forvridende eller fordelingsmæssige virkninger, er det nødvendigt at se nærmere på den konkrete udformning af skattesystemet.

**Personbeskatningen** består i hovedtræk af skat på lønindkomst og kapitalindkomst. Beskatningen er progressiv, dvs. den andel af indkomsten, der betales i skat, er stigende med indkomsten. I boks 7.2 er strukturen i personbeskatningen i 2004 beskrevet. Sociale bidrag i form af ATP-bidrag, særlig pensionsopsparring, dagpenge- og efterlønsbidrag indgår også i beregningen af personskattetrykket, idet disse ordninger til en vis grad er obligatoriske.

Den omfordelende virkning af skatterne afhænger af, hvor meget forskellige indkomstgrupper betaler af de enkelte skatter. Det kan derfor ventes, at
bundskatten virker mindre omfordelende end f.eks. topskatten, da alle personer i beskæftigelse betaler tilnærmelsesvis den samme andel af deres indkomst i bundskat⁵, mens højindkomstgrupper betaler en større andel af deres indkomst i topskat end lavindkomstgrupper.

Skatternes forvridende virkning på arbejdsudbuddet afhænger af størrelsen af den "kile", der skydes ind mellem den samfundsmæssige værdi og den privatekonomiske værdi af en given aktivitet. For en person udenfor beskæftigelse, som har mulighed for at tage et fuldtidssæt, vil den gennemsnitlige skatteprocent have afgørende betydning. For en person, der skal overveje, om vedkommende vil yde en ekstra indsats på jobbet, er det marginalskattens højde, der er afgørende for, om det kan betale sig.⁶


Boks 7.2: Progressionen og indkomstgrundlagene for forskellige skattearter i personbeskatningen, 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>Indkomstskattesystemet inddeler indkomsterne i 5 begreber:</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Arbejdsmarkedsbidragsgrundlag: Lønindkomst samt indkomst fra selvstændig virksomhed.</td>
</tr>
<tr>
<td>Personlig indkomst: Lønindkomst og indkomst fra selvstændig virksomhed opgjort efter at arbejdsmarkedsbidraget er fratrukket og ekskl. indbetalinger til pensionsopsparing. Hertil lægges skattepligtige offentlige overføringer samt løbende, private pensionsudbetalinger og ATP mv.</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalindkomst: Renteindtægter og –udgifter, opgjort netto, tillagt øvrige kapitalindkomster, herunder kapitalafkast fra selvstændig virksomhed.</td>
</tr>
<tr>
<td>Skattepligtig indkomst: Personlig indkomst plus nettokapitalindkomst fratrukket summen af ligningsmæssige fradrag, som hovedsagelig omfatter fradragene i forbindelse med erhvervelse af indkomsten, f.eks. befordringsfradrag og kontingenter til fagforening og A-kasse.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

⁵ Når der bortses fra virkningen af personfradraget.
Boks 7.2 (fortsat)

Aktieindkomst i form af kursgevinster og udbyder indgår ikke i hverken kapitalindkomsten eller den skattepligtige indkomst, men beskattes separat.

Der gives et fradrage for alle med arbejdssindkomst på 2,5 pct. af den del af arbejdsmarkedssidragsgrundlaget, der ligger under mellemskattegrænsen.


Tabel a. Skattearter og skattegrundlagenes sammensætning, 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>Skatteart</th>
<th>Grundlag</th>
<th>Sats, pct.</th>
<th>Bundfradrag, kr.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AM-bidrag</td>
<td>Arbejdsmarkedssidragsgrundlag</td>
<td>8</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommune-, amts- og kirkeskat, gns.</td>
<td>Skattepligtig indkomst</td>
<td>32,6+0,7=33,3^2</td>
<td>36.800^1,4^2</td>
</tr>
<tr>
<td>Bundskat</td>
<td>Personlig indkomst plus positiv nettokapitalindkomst</td>
<td>5,5</td>
<td>36.800^1,4^2</td>
</tr>
<tr>
<td>Mellemskat</td>
<td>Personlig indkomst plus positiv nettokapitalindkomst</td>
<td>6</td>
<td>254.000^1,4^2</td>
</tr>
<tr>
<td>Topskat</td>
<td>Personlig indkomst plus positiv nettokapitalindkomst plus indskud på kapitalpension</td>
<td>15</td>
<td>304.800^3^4</td>
</tr>
<tr>
<td>Aktieskat</td>
<td>Aktieindkomst</td>
<td>28/43</td>
<td>42.400^5^6</td>
</tr>
</tbody>
</table>


2) Procenten i en gennemsnitkommune. Kirkeskatten på gennemsnitligt 0,7 pct. pålignes kun medlemmer af folkekirken.


4) Der er overførselsret af uudnyttet person- og mellemskattefradrag imellem ægtefæller.

5) Progressionsgrænse for aktieskattesats.
Boks 7.3: Hovedelementerne i skattereformerne i perioden 1987-2004

Indtil 1987 omfattedes både arbejdsindkomster, overførslser og kapitalindkomst af den progressive beskatning. De ligningsmæssige fradrag (eksempelvis for befordring og kontingenter) såvel som negativ nettokapitalindkomst (renteudgifter) havde virkning på alle progressionstrin.


Samlet set har linjen i de gennemførte reformer været en udbredelse af skattebaserne gennem dels fradragssanering, dels opsplitning af beskatningssystemet. Sammen med en sænkelse af skattesatserne på alle progressionstrin, som mere end ophæver virkningen af de samtidige stigninger i den kommunale indkomstbeskatning.


Sammensætningen af varebeskatningen ændredes med indførelsen af en generel omsætningsafgift i 1962 afløst af momsen i 1967. Siden da er momssatsen gradvist hævet fra 10 pct. til de nuværende 25 pct., og i takt
hermed er vægten i stigende grad kommet til at ligge på generelle omsætningsafgifter frem for på varespecifike afgifter.

Varebeskatningen påvirker tilskyndelsen til at arbejde på samme måde som personskatterne, idet de mindsker den mængde varer, den enkelte kan købe for sin arbejdskraft. Fordelingsvirkningerne for de forskellige afgifter er imidlertid meget forskellige. Moms mv. betales i næsten lige høj grad af både rig og fattig, hvilket gør den omfordelende effekt begrænset. Registreringsafgifterne på biler indeholder på den anden side et progressivt element, bl.a. fordi afgiften stiger progressivt med bilens værdi.

Siden 1990 er marginalskatten på arbejdskraft aftaget, men den gennemsnitlige skatteprocent er steget en smule, jf. figur 7.12.

Figur 7.12: Skat på arbejdskraft i Danmark


Beregninger af skatternes fordelingsvirkning

Tabel 7.4 angiver skatternes marginale bidrag til at nå velfærdssamfundets fordelingsmålsætninger.
### Tabel 7.4: Provenuer vedr. en række skatteelementer, 2002, og deres marginale fordelingsvirkninger i hhv. livsindkomst- og årsindkomstperspektiv, målt ved skattesænkninger, 1999

<table>
<thead>
<tr>
<th>Provenu, 2002</th>
<th>Marginal fordelingsvirkning</th>
<th>Provenue, 2002</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tværsnit</td>
<td>Livsindkomst</td>
<td>Ændring</td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>Omfordelingsindeks</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ændret skattesats</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Topskat, kapitalindkomster</td>
<td>-0,592</td>
<td>-0,529</td>
</tr>
<tr>
<td>Topskat</td>
<td>-0,508</td>
<td>-0,447</td>
</tr>
<tr>
<td>Mellemskat</td>
<td>-0,328</td>
<td>-0,252</td>
</tr>
<tr>
<td>Bundskat</td>
<td>-0,074</td>
<td>-0,058</td>
</tr>
<tr>
<td>Amts- og kommuneskat</td>
<td>-0,071</td>
<td>-0,056</td>
</tr>
<tr>
<td>Kirkeskat</td>
<td>-0,052</td>
<td>-0,028</td>
</tr>
<tr>
<td>Befordringsfradrag</td>
<td>-0,115</td>
<td>-0,076</td>
</tr>
<tr>
<td>Fradrag for faglige kontingenter</td>
<td>-0,003</td>
<td>0,044</td>
</tr>
<tr>
<td>Rentefradrag</td>
<td>-0,007</td>
<td>-0,020</td>
</tr>
<tr>
<td>Ejendomsværdiskat</td>
<td>-0,191</td>
<td>-0,159</td>
</tr>
<tr>
<td>Ejendomsskat</td>
<td>0,070</td>
<td>-0,007</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| Ændret progressionstrin |                      |               |      |          |
|-------------------------|----------------------|---------------|      |          |
| Topskat                 | -0,345               | -0,258        | -25  |          |
| Mellemskat              | -0,112               | -0,049        | -56  |          |
| Bundskat                | 0,189                | 0,109         | -40  |          |
| Lump-sum skat           | 0,211                | 0,114         | -46  |          |


Uanset om der anlægges et tværsnits- eller livsindkomstperspektiv har topskatten den største marginale effekt, herefter følger mellemskatten. Sammenholdes skatternes marginale fordelingsvirkninger med de offentlige udgifters ditto, ses det, at udgifterne tenderer at være mere lighedsskabende end skatterne.

**Skatternes forvridning**

Selv de forhold, at en stor del af skatten er indkomstafhængig, betyder, at folks valg mellem forbrug af varer og fritid forvrides. Indkomst- og vare-skat medfører, at den mængde varer, den enkelte kan opnå til gengæld for sin arbejdskraft, mindskes. Forvridningen medfører et tab, fordi selv hvis individets skattebetaling blev refunderet, ville vedkommende være ringere stillet, end hvis der ikke havde været nogen skat.

Udover størrelsen af adfærdsændringen er det også relevant, hvor høj marginalskatten på aktiviteten er. Jo højere skatten er, jo større vil forvridningen alt andet lige være. Det marginale forvridningstab ved en skat er afgørende, når det skal vurderes, hvilken måde det er bedst at finansiere en stigning i de offentlige udgifter, eller hvilke steder i skattesystemet det er bedst at sætte skatterne ned.² Der har været gennemført flere undersøgelser af forvridningstab ved beskatning. I tabel 7.5. er det marginale forvridningstab ved beskatning vist for Danmark baseret på beregninger foretaget med den generelle ligevægtsmodel, DREAM, jf. Madsen (2004):

Tabel 7.5: Forvridningstab ved opkrævning af en kr. skat, kr.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Skat</th>
<th>Tabl</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Moms</td>
<td>1,36</td>
</tr>
<tr>
<td>Bundskat</td>
<td>1,46</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Forvridningstabene er beregnet på baggrund af permanente tiltag, dvs. tiltag der kræver skatteopkrævning ud i al fremtid. Beregningerne er baseret på en realrente på 3 pct.

Forvridningen ved bundskatten er højere end ved momsen, fordi skattebasen for momsen er bredere. For at opkræve et givet provenu må bundskatteprocenten derfor stige mere end momssatsen. Det betyder, at skatbelastningen af de arbejdsmarkedsaktive bliver højere ved bundskatten end ved momsen. Bundskattens påvirkning af arbejdsudbudsbeslutningen bliver således større end momSENS påvirkning af arbejdsudbudsbeslutningen.

Bundskatten og momsen må ventes at være blandt de skatter, der forvider mindst, bortset fra skat på fast ejendom, jf. tidligere. Dette tyder på, at forvridningstabet ved beskatning er ganske betydeligt.

² Stigningen i den skatteremæssige forvridning ved at øge en skat kan betegnes som ”the marginal cost of public funds” (MCF). Der findes flere måder at beregne MCF på. Med udgangspunkt i beskrivelsen af forvridningstabet som et resultat af, at de, der bliver beskattet, vil være ringere stillet, selvom skatteprovenuet blev refunderet, kan man opstille et forvridningsmål, som tager udgangspunkt i, hvor meget de ”skatteramte” skal kompenseres for at blive lige så godt stillet, som hvis de ikke blev beskattet, og sammenholder denne kompensation med skatteprovenuet. Den mest brugte metode til at beregne kompensationen anvender beløbet, de skatteramte er villige til at betale for at undgå beskatningen.
7.4 Velfærdssamfundet og fordelingsmålsætningerne


Figur 7.13: Ulighed i hhv. årets indkomster og livsindkomster før og efter skat og overførsler, 1999


Dette har stor betydning for betragtninger om, hvilke instrumenter, der er mest hensigtsmæssige, jf. beskrivelsen i kapitel 2. Et eventuelt behov for omfordeling over livsforløbet kan eksempelvis skyldes mangler ved kapitalmarkederne. Det vil f.eks. være situationer, hvor studerende ikke kan låne på de private kapitalmarkeder til at gennemføre deres uddannelse – eller den krævede forrentning af gælden er meget højere end bankernes omkostninger ved at låne. I det omfang de private marker for opspring og lån er velfungerende, skulle der ikke ud fra økonomiske betragtninger
være behov for omfordeling over livsforløbet. Sammenfattende kan det siges, at en stor del af uligheden i årets indkomster kan henregnes til årssager, hvor der ikke er stærke økonomiske argumenter for, at det offentlige udjævner indkomstforskelle.

Overførslerne og skatterne bidrager til at skabe en høj grad af lighed i Danmark. Topskat og mellemsskat er blandt de mest effektive af skatterne med hensyn til at nå fordelingsmålsætningerne. Spørgsmålet er, om det i fremtiden fortsat vil være muligt at opretholde et højt skatteniveau i lyset af globaliseringen.

7.5 Skattebaseres sårbarhed i lyset af internationaliseringen

I en mere globaliseret verden vil der være større muligheder for at flytte produktion af varer og tjenester til de lande, hvor beskatningen af produktionsresultatet og prisen på produktionsfaktorerne er lavest. Hvis produktionsfaktorerne er hårdt beskattet, kan det have den effekt, at udbuddet af faktorerne falder. For eksempel kan høj skat på virksomheders indtjening bidrage til at gøre det vanskeligt at tiltrække udenlandsk kapital. Det indebærer dels, at skatteprovenuet bliver mindsket, dels at værdiskabelsen i samfundet mindskes. Globaliseringen kan også have den konsekvens, at landene konkurrerer hårdere om at tiltrække investeringer og arbejdskraft.

Skattekonkurrence mellem lande kan være uhensigtsmæssig. Hvis landene handler ukoordineret, kan der opstå et "race to the bottom", hvor alle forsøger at tiltrække investeringer, produktion og beskæftigelse ved at reducere satserne. Men netop det forhold, at alle gør det, betyder, at ingen lande får fordele i form af øget økonomisk aktivitet, og alle lande mister provenu. En "race to the bottom" mekanisme kan reelt kun bremses, hvis den økonomiske politik koordineres på tværs af lande. Dette er mest realistisk for lande, som i forvejen har tætte økonomiske relationer.

Skattetryk og skattemønstre i internationalt perspektiv

Spørgsmålet er, om den danske beskatning har en sammensætning, der kan gøre det danske skattesystem yderligere sårbart overfor internationaliseringen. Dvs. i hvilken grad den danske skattefinansiering beror på internationalt mobile skattebaser, og hvorvidt den danske beskatning af de mobile skattekilder er højere end i udlandet.

Betragtes skattestructuren, afviger Danmark på flere punkter fra de lande, vi normalt sammenlignes med, jf. figur 7.14. Således hiderer en meget stor del af det (høje) danske skatteprovenu fra personlige indkomstskatter, mens de fleste andre lande i stor udstrækning benytter sig af sociale bi-

---

drag. Dette giver som udgangspunkt ikke anledning til problemer, idet bl.a. incitamenterne til beskæftigelse er påvirket af den samlede beskatning, der tvinger en kile ind mellem den disponible indkomst og virksomhedernes lønomkostninger.

**Figur 7.14: Skattestruktur i udvalgte OECD-lande i 1999, pct. af BNP**

For så vidt angår skatter på varer og tjenester ligger Danmark også i den høje ende, om end afvigelsen i forhold til de andre lande er knap så udtalt. Endelig anvender Danmark skatter på formue og ejendom i mindre udstrækning end mange andre lande, og selskabsbeskatningen ligger ligeledes i den lave ende.

**Beskatning af arbejdsindkomst og migration af højtuddannede**

Arbejdsindkomst er til en vis grad en mobil skattekilde, afhængigt af arbejdskraftens villighed til at flytte til udlandet for at arbejde.

I Danmark er den gennemsnitlige beskatning af arbejdsindkomst inkl. forbrugsskat forholdsvis høj for mellem- og højindkomstgruppen, jf. tabel 7.6. Belgien har den højeste beskatning, mens Danmark er på niveau med Finland, Sverige og Tyskland.

Den høje beskatning af mellem- og højindkomstgruppen tilskynder isoleret til udvandring for disse grupper til lande med mindre skat på arbejdskraft.

---

9 Et særligt tilfælde, hvor sammensætningen af beskatningen af arbejdsindkomst har betydning, forekommer i forhold til grænsegængere, dvs. personer, der bor i et land og arbejder i et andet. Hvis arbejdsindkomsten beskattes i bopælslandet, vil det give en økonomisk tilskyndelse til at bo i landet med lav indkomstskat og arbejde i landet med lave arbejdsmarkedstilskud og socialt bidrag.
Om det, ud fra en økonomisk helhedsbetraktning, er fordelagtigt at flytte, afhænger selvfølgelig også af niveauet for offentlige overførslers og serviceydelsers i udlandet sammenlignet med Danmark. Hertil kommer selvfølgelig en lang række forhold af ikke-økonomisk karakter, der kan være mindst lige så vigtige som de økonomiske.

**Tabel 7.6: Sammensat effektiv gennemsnitsskat på arbejdssindkomst for enlig uden børn i udvalgte lande, 2001**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Indkomst i pct. af gennemsnitsløn i industrien</th>
<th>Gennemsnitsskat, pct.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belgien</td>
<td>67,0</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Danmark</td>
<td>56,9</td>
<td>62,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Frankrig</td>
<td>52,6</td>
<td>55,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Holland</td>
<td>47,2</td>
<td>55,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Storbritannien</td>
<td>47,1</td>
<td>45,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Sverige</td>
<td>54,4</td>
<td>55,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Tyskland</td>
<td>53,3</td>
<td>57,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>


At disse sammenhænge under alle omstændigheder er vigtige fremgår af, at mellem- og især højindkomster er betydningsfulde for finansieringen af velfærdssamfundet og for finanspolitisk holdbarhed. Det gennemsnitlige nettobidrag – dvs. summen af skatter og afgifter fratrukket udgifter til overførslers og serviceudgifter – til de offentlige kasser fra højindkomster er ca. 180.000 kr. om året, mens personer med de laveste indkomster modtager ca. 100.000 kr. netto fra det offentlige, jf. Finansministeriet (2002).

Undersøgelser af migrationsmønstrene i Danmark i slutningen af 1990’erne viser samstemmende, at der i denne periode var en beskeden nettoudvandring af personer med høj indkomst. Dette skyldes bl.a., at en betydelig andel – 75 pct. i løbet af seks år efter udvandring – returnerer til landet igen. Hvert år emigrerer ca. 3.500 personer, som bliver ude i mere end seks år. De hjemvendte danskere har i udlandet erhvervet nyttige kvalifikationer, der belønnes på det danske arbejdsmarked med en højere løn sammenlignet med tilsvarende grupper, der hele tiden har opholdt sig i Danmark.

Det forhold, at arbejdskraften i øjeblikket ikke ser ud til at forlade Danmark, er ikke nogen garanti for, at det ikke i større omfang vil ske i fremtiden. Der er ingen tvivl om, at mobiliteten vil vokse i takt med globaliseringen.

En anden problemstilling, der relaterer sig til globaliserering, er det såkaldt "indirekte skattepres". Det indirekte skattepres opstår i det omfang, globaliseringen indebærer en større international mobilitet af arbejdspladser. Det betyder, at det vil være lettere for danske virksomheder at flytte arbejdspladser til udlandet, når lønnen i Danmark stiger. Det opdagende
pres, det høje skattetryk lægger på lønningerne, vil således få stigende negative virkninger på beskæftigelsen i takt med globaliseringen.

**Beskatning af fast ejendom, renteindtægter og pension**


Globaliseringen påvirker den *personlige kapitalindkomstbeskatning* primært ved muligheden for at anbringe midler i udenlandske pengeinstitutter, hvor de indenlandske skattemyndigheder har begrænsede muligheder for at få informationer om afkastet og dermed beskatte det.


EU-landene har i 2003 vedtaget et direktiv om beskatning af private renteindtægter i andre lande. Aftalen indebærer, at 12 af de daværende 15 EU-lande skal indføre automatisk informationsudveksling, så hjemlandet for de borgere, der har midler anbragt i andre EU-lande, kan beskatte afkastet af indeståender. Undtaget er Østrig, Luxembourg og Belgien. Det vil stadig være fordelagtigt for velhavende danskere at placere formue i udlandet. Rentebeskatningsdirektivet er dog et fremskridt i forhold til at reducere skattekonkurrence, og må formodes at reducere problemerne i væsentligt omfang.

Siden 1996 er andelen af folkepensionister bosat i udlandet næsten fire-doblet\(^{10}\). Virkningen heraf på de offentlige finanser beror af to modsatrette effekter: Udgifterne til ældrepleje, boligydelse, folkepensionens pensionslæg og en række andre ydelser vil falde, hvis flere vælger at forlade

---

\(^{10}\) Stigningen i antallet, der modtager folkepension uden for Danmark, er resultatet af dels en stigning i antallet af udflytninger, dels den øgede udbredelse af internationale aftaler, herunder EØS-aftalen, om ret til modtagelse af folkepension i en række lande.

For langt de fleste modtagere af dansk pension i udlandet er det Danmark som kildeland, der har beskatningsretten. Denne ret er fastlagt i såkaldte bilaterale dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem Danmark og de pågældende lande. En række lande, som Frankrig og Spanien, der har et stort antal pensionister fra andre lande boende, har dog ikke ønsket at revidere de tidligere indgåede dobbeltbeskatningsoverenskomster ifølge hvilke, bopælslandet har beskatningsretten.

Hvis dette regelsæt opholdes, må det forventes, at omkostningerne herved for den danske statskasse kan blive store i fremtiden, da fremtidens pensionister har større private pensioner end de nutidige i kraft af mere udbyggede pensionsordninger. Pensionister, der flytter til de nævnte lande, undlader så at sige at betale en udskudt skat.

Udover at beskatte pensionsindbetalingerne skal der også betales en skat på 15 pct. af det løbende afkast af pensionsopsparingen. Denne skat opkræves hos pensionsselskaberne. Skattemyndighederne har for øjeblikket ikke mulighed for at beskatte det løbende afkast af danskeres pensionsopsparing i udenlandske selskaber. Danskeres indbetaling til pensionsordninger i udenlandske selskaber er ikke fradragsberettigede, men til gengæld er der skattefrifæld for udbetalingerne fra disse ordninger.

EU-kommissionen har stævnet Danmark ved EU-domstolen med henvisning til, at det danske skattesystem diskriminerer mod udenlandske pensionsordninger og dermed hindrer konkurrence i den europæiske pensionssektor. Hvis det er muligt at opnå informationsudveksling mellem udenlandske pensionskasser/livsforsikringsselskaber og de danske skattemyndigheder, kan Danmark acceptere fradrags for indskud i udenlandske pensionsselskaber og opretholde samme beskatning som ved indskud i danske selskaber. Hvis dette ikke er muligt, og Danmark tvinges til at acceptere fradrags for indskud i udenlandske pensionsselskaber, kan provenutabet blive ganske betydeligt.

**Selskabsskatter**

Selskabsskatterne er sandsynligvis de mest internationalt mobile skattekilder. Normalt sammenlignes et lands formelle selskabsskatteprocent
med skatteprocenterne i udlandet, når landets position i skattekonkurrencen skal vurderes.\footnote{Det er imidlertid relevant at skelne mellem selskabsskattens påvirkning af lokalisering af virksomheder, investeringer og overskud. Når et moderselskab skal afgøre, hvor en ny underafdeling skal placeres, er det den samlede selskabsskatning – eller skatten som andel af den samlede profit – der har betydning. For et moderselskab, der har virksomheder i en række lande, afhænger placeringen af en investering af den effektive marginale skattesats. Den formelle selskabsskat har derimod betydning for, i hvilket land et virksomhedsoverskud placeres, hvis det ved hjælp af skatteplanlægning er muligt at flytte overskud mellem underafdelinger i forskellige lande.}


Målt i forhold til selskabsskattesatserne i EU-15 ligger Danmark på niveau med gennemsnittet – og har på nogle områder gunstigere vilkår. Målt i forhold til vore nordiske nabolande er de danske satser typisk lidt højere. Uudvidelsen af EU med 10 nye medlemslande vil også vil kunne sætte selskabsskatningen i EU-15 under pres, da en række af de nye medlemslande har forholdsvis lave skattesatser.

Med udvidelsen af EU med de ti nye medlemslande vil den gennemsnitlige uøvægtede selskabsskattesats falde fra over 31 pct. til under 27 pct. Der er begyndende tegn på skattekonkurrence på selskabsskatten – i den sammenhæng er det værd at bemærke, at den estiske selskabsskatning har en formel sats på 0. Netop med henvisning til østudvidelsen har Østrig besluttet at sænke sin selskabsskat fra 34 til 25 pct. i 2005.

I forhold til EU er der en vis koordination for at sikre en hensigtsmæssig skattestruktur og et velfungerende indre marked. Koordineringen i forhold til erhvervsbeskatning har dog begrænset rækkevidde. Dels er de ikke retligt bindende, da de er tale om mellemstatslige aftaler uden bagvedliggende lovgivning og deraf følgende mulighed for retlige sanktioner. Dels forhindrer aftalerne ikke enkelte lande i at sænke deres selskabsskat til et lavt niveau, hvis blot der er tale om generelle reduktioner og ikke særlige for de eksempelvis udenlandske virksomheder, der lokaliserer sig i det pågældende land.

Det er meget sandsynligt, at den høje mobilitet af kapital øger behovet for mere omfattende koordination af erhvervsbeskatningen i EU, end det er tilfældet i dag.
Grænsehandel og e-handel


Der har historisk været og vil sikkert også fremadrettet være problemer med varebeskatningen på udvalgte varer. Der er dog intet der tyder på, at de indirekte skatter generelt kommer under pres.

7.6 Konklusion

Velfærdssamfundet sikrer de svage grupper, sikrer befolkningen mod midlertidige indkomstbortfald og sygdom, investerer i fremtiden og varetager løsning af fælles opgaver som f.eks. politi. I det danske velfærdssamfund varetager det offentlige i høj grad disse opgaver via indkomstoverførsler og serviceydelser som f.eks. sundhedsvæsen og børnepasning.

Den offentlige sektor er vokset betydeligt siden 1960, bl.a. som følge af, at velfærdsydelserne er blevet udvidet og forbedret, men også fordi kvindernes stigende erhvervsfrekvens har medført øget behov for pasningstilbud. Resten af samfundet har imidlertid også udviklet sig, herunder borgernes behov og muligheder for at få opfyldt sine behov i den private sektor.

I kapitlet er foretaget en opdeling af de offentlige ydelser på de af velfærdsfondets mål, de er tildænt at forfølge, og efter hvilke hændelser, der berettiger modtagelse af ydelserne. Kategoriseringen er set i sammenhæng med, hvordan ydelserne påvirker indkomstfordelingen, for at få indtryk af deire virkninger i forhold til velfærdsfondets fordelingsmål sætninger. Et resultat i kapitlet er, at SU i lige så høj grad omfatter personer, der har deres uddannelse bliver rige senere i livet, som til personer, der forbliver på lavindkomst. Folkepensionen omfatter også kun i begrænsed omfang fra personer med høj livsindkomst til personer med lav
livsindkomst. Disse ordninger omfordeler således i høj grad mellem forskellige perioder i livet, men i mindre grad fra rig til fattig.

Med dette udgangspunkt kan det beregnes, at ca. en femtedel af de offentlige udgifter går til forsikringslignende ordninger og ca. en femtedel går til at flytte indkomster mellem forskellige perioder i en persons liv. Endnu en femtedel går til investeringer i fremtiden og andre tiltag, der skal sikre et højt samlet velstands niveau i samfundet, og en femtedel går til at løse myndighedspogaver som f.eks. forsvar og politi. En tiendedel går til at forbedre vilkårene for de svagest stillede og den sidste tiendedel kan ikke fordeles på ovennævnte formål.

I de seneste 30 år har omfordeling hen over livsforløbet udgjort en stigende andel af de offentlige udgifter. Denne tendens vurderes at fortsætte fremtiden. De private finansielle markede udbyder mange muligheder for opsparing og forsikring, og det er et relevant spørgsmål, om det offentlige i fremtiden bør fastholde det store fokus på omfordeling over livsforløbet. Svaret afhænger af en række forhold, bl.a. om det vurderes, at konkurrencevilkårene på markedet er tilfredsstillende, og om den samlede fordelingsprofil vurderes at være ønskelig. For så vidt angår uddannelsesstøtte, skal denne ordning ikke kun ses som omfordeling, men i høj grad som en investering i den fremtidige velstand.

Finansieringen af det offentliges opgaver foretages via skatteopkrævning, som også i sig selv bidrager også til at nå velfærdssamfundets målsætninger om omfordeling. Skatterne indebærer dog også en forvirring, som bl.a. mindsker incitamentet til at arbejde. Topskatten er den, der bidrager mest til at skabe lighed, men forvrider også meget.

Den tiltagende globalisering rejser en problemstilling i forhold til det danske skattesystem. Vil arbejdskraft, virksomheder og kapital flytte til andre lande med lavere skatter? Der er ikke akutte faresignaler, der peger på en hastig flugt fra Danmark af kapital og arbejdskraft, men der er grund til at tro, at problemstillingen kan blive mere påtrængende i fremtiden.
Litteratur


Kapitel 8
Overførsler og velfærdsservice i de seneste tre årter


Udgifterne til velfærdsservice er over de seneste årter konsekvent øget i en hurtigere takt, end hvad der ville have været nødvendigt for at imødekomme ændringer i befolkningens alderssammensætning og fastholde standarder og dækningsgrader. I de samfundsoøkonomiske fremskrivninger er der kun plads til, at udgifterne kan tilpasse sig ændringer i befolkningens alderssammensætning. Standarder og dækningsgrader kan dermed, indenfor fremskrivningernes råderum, kun forbedres, hvis produktiviteten inden for velfærdsservice forbedres. Fremskrivningernes forudsætninger er således væsentligt strammere end udviklingen i de seneste tre årter.


Selv når der korrigeres for ændringerne i befolkningens alderssammensætning, er udgifterne til overførsler over de seneste tre årter vokset betydeligt hurtigere end den gennemsnitlige satsregulering. Mervæksten skyldes således primært, at en større del af borgerne modtager overførselsindkomster. En dekomponering af årsagerne til væksten for årene 1984-2002 viser, at øget frekvens (udbredelse) har bidraget til en mervækst i udgifterne til overførselsindkomster på ca. 16 mia. kr. ud over den almindelige satsregulering.

I fremskrivningerne er det forudsat, at der ikke vil komme yderligere bidrag fra øget frekvens (udbredelse), jf. kapitel 11. Dette indebærer en markant stramning i forhold til udviklingen i de seneste tre årter.
Kapitel 8  
Overførsler og velfærdsservice i de seneste tre årtier

8.1 Indledning

I dette kapitel redegøres der for væksten i de offentlige udgifter over de seneste godt 30 år til overførsler, f.eks. folkepension, efterløn og arbejdsløshedsdagpenge, og velfærdsservice, dvs. social-, sundheds- og undervisningsområdet. Der ses samtidig nærmere på demografiens betydning for udviklingen. Den historiske udgiftsvækst sammenholdes derudover med forudsætningerne i de samfundsøkonomiske fremskrivninger, som er beskrevet nærmere i kapitel 11.

Der indledes med en overordnet beskrivelse af udviklingen i de offentlige udgifter siden 1971 med særlig fokus på udgifterne til indkomsterstattende overførsler og velfærdsservice, jf. afsnit 8.2.


I afsnit 8.4 beskrives udviklingen i udgifterne og beskæftigelsen siden 1971 inden for velfærdsservice opdelt på de tre hovedområder: socialomsorg, sundhed og undervisning.

8.2 Overordnede træk ved udviklingen i offentlige udgifter til overførsler og velfærdsservice


\(^1\) I 2003 udgjorde de offentlige udgifter 54,8 pct. af BNP. Udgiftstrykket er imidlertid påvirket af, at der i 1994 gennemførtes en bruttoficering af de sociale pensioner og kontanthjælpen, dvs. en omlægning til fuldt skattepligtige ydelser. Bruttoficeringen skønnes at have forøget udgifternes niveau med i størrelsesordenen 1,6 pct. af BNP i 1994 og hvert af de følgende år. Ved sammenligninger over tid i det følgende er der korrigeret for den tekniske udgiftsforegøelse, der var en konsekvens af bruttoficeringen.

Stort set hele væksten i de offentlige udgifters andel af BNP kan henføres til en udbygning af velfærdsservicen og indkomsterstattende overførsl. Udgifterne til indkomsterstøttende overførsl og velfærdsservice er således forøget fra 21,1 pct. af BNP i 1971 til 30,1 pct. af BNP i 2003, dvs. en forøgelse på ca. 9 pct.point, jf. figur 8.2 og figur 8.3.

Figur 8.2: Offentlige udgifter til velfærdsservice

Figur 8.3: Offentlige udgifter til indkomsterstattende overførsl og tillægsydeler

Udgifterne til tillægsydeler såsom boligsikring, boligydelse, børnemiljøydelse, børnetilskud m.v. kan først opgøres særskilt fra og med 1976. Udgifterne til tillægsydeler udgjorde 2,1 pct. af BNP i 2003 mod 1,6 pct. af BNP i 1976 og forklarer således også en mindre del af stigningen i udgiftstrykket.
Opdeling af den samlede ændring i udgiftstrykket


Figur 8.4: Ændring i offentlige udgifters andel af BNP

Figur 8.5: Gennemsnitlig årlig realvækst i BNP

Den kraftige vækst i udgifternes andel af BNP i løbet af perioden 1971-81 skal til dels ses i lyset af, at størstedelen af denne periode var karakteriseret ved en relativt svag vækst ikke mindst som følge af de to oliekriser, jf. figur 8.5. Stigende arbejdsløshed bidrog samtidig til øgede udgifter til indkomstoverførsler.


Indkomsterstattende overførsler

Fra 1971 til 1981 øgedes udgifterne til indkomsterstattende overførsler fra knap 7,7 pct. af BNP til godt 14,0 pct. af BNP svarende til en vækst på 6,3 pct. point. Knap en tiendedel af væksten i BNP-andelens kan forklares med
den demografiske udvikling. Korrigeret for den demografiske udvikling udgør væksten således kun 5,8 pct. point, jf. figur 8.6.


Figur 8.6: Offentlige udgifter til indkomsterstattende overførsler

Figur 8.7: Udgiftsvækst korriget for demografi i pct. af gennemsnitlig satsregulering (års-lønsstigning)

Anm.: Korrektionen af udgifterne er foretaget ved at sammenholde de alders- og kønsfordelte udgifter til indkomsterstattende overførsler i 2001 med befolkningssammensætningen i øvrige år. Korrektionen af BNP er foretaget ved at sammenholde beskæftigelsesfrekvenserne i 2001 med befolkningssammensætningen i øvrige år.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank, Finansministeriet og egne beregninger bl.a. på baggrund af DREAM-modellen.

I de samfundsøkonominiske fremskrivninger er det lagt til grund, at udgifterne til overførselsindkomster korrigeret for den demografiske udvikling vil følge den årlige satsregulering (inklusive eventuelle overførsler til satsreguleringspuljen).

Forudsætningen er markant strammere end den stedfundne udvikling. Væksten i udgifterne til indkomsterstattende overførsler har således i alle delperioder været større end den løbende årlige satsregulering og således også været højere end fremskrivningernes forudsætninger, jf. figur 8.7. Dette har ikke mindst sammenhæng med, at antallet af overførselsmodtagere er forøget betydeligt i løbet af perioden, jf. nedenfor.

Boks 8.1: Den gennemsnitlige årlige satsregulering historisk

Til og med 1993 er år-til-år-ændringen i deflatoren opgjort som en sammenvejning af årslønsstigningerne (stigning i gennemsnitlig timeløn gange aftalt årlig arbejds- tid) for industriarbejdere henholdsvist tre og to år forud for det år, som reguleringen vedrører.

Fra 1994 svarer år-til-år-ændringen til satsreguleringssprocenten, jf. satsreguleringssloven. Satsreguleringssprocenten opgøres som årslønsstigningen for arbejdere og funktionærer t.o. år forud for det år, som reguleringen vedrører. Årslønsstigningen opgøres på baggrund af årslønninger med fradrag for pensionsbidrag m.v. og ændringer af arbejdsmarkedsbidragene. Endvidere afsættes op til 0,3 pct. af stigningen til satsreguleringssuljen.

Bidrag til satsreguleringssuljen er medregnet i den fremadrettede regulering af overførserne. I praksis vil overførserne blive reguleret i en lidt langsommere takt i det omfang, satsreguleringssuljens midler anvendes til andre formål end forbedringer af overførserensindkomsterne. Modstykket hertil vil imidlertid være en større vækst i udgifterne til velfærdsservice, idet satsreguleringssuljens formål indebærer, at midlerne helt overvejende udmøntes på områder, der henherører under overførser og velfærdsservice.

Velfærdsservice


Figur 8.8: Offentlige udgifter til velfærdsservice
Figur 8.9: Udgiftsvækst korrigeret for demografi i pct. af vækst i timeløn for offentligt ansatte

Anm.: Korrektionen af udgifterne er foretaget ved at sammenholde de alders- og kønsfordelte udgifter til velfærdsservice i 2001 med befolkningssammensætningen i øvrige år. Korrektionen af BNP er foretaget ved at sammenholde beskæftigelsesfrekvenserne i 2001 med befolkningssammensætningen i øvrige år.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMS databank og egne beregninger bl.a. på baggrund af DREAM-modellen.
I de samfundsøkonomiske fremskrivninger, jf. kapitel 11, er det lagt til grund, at udgifterne til velfærdsservice - korrigert for demografi - vil vokse omtrent parallelt med den årlige timeløn for offentligt ansatte. Dette er væsentligt strammere end udviklingen i de foregående årtier, jf. figur 8.9.

8.3 Udviklingen i indkomsterstattende overførsler og tillægsydelser

Indkomsterstattende overførsler

Tabel 8.1 viser, hvor mange personer henholdsvis, hvor stor en andel af befolkningen, der inden for det pågældende kalenderår har modtaget ydelser og/eller tilskud via én eller flere af de omfattede ordninger, uanset den samlede varighed heraf. Én person, der eksempelvis har modtaget sygedagpenge i blot én dag indgår i opgørelsen på lige fod med personer, der har modtaget offentlige ydelser hele året.


Tabel 8.1: Udvikling i antal personer, som har været omfattet af én eller flere overførselsordninger inden for et kalenderår

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Berørte i alderen 15-66 år</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.000 personer</td>
<td>1.348</td>
<td>1.398</td>
<td>1.612</td>
<td>1.771</td>
<td>1.819</td>
<td>1.717</td>
<td>1.723</td>
</tr>
<tr>
<td>Pct. af 15-66 årige</td>
<td>38,7</td>
<td>39,5</td>
<td>45,2</td>
<td>49,2</td>
<td>49,8</td>
<td>46,8</td>
<td>46,8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Berørte i alderen 15 år og derover</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.000 personer</td>
<td>2.004</td>
<td>2.075</td>
<td>2.306</td>
<td>2.472</td>
<td>2.516</td>
<td>2.413</td>
<td>2.420</td>
</tr>
<tr>
<td>Pct. af 15-årige og dero.</td>
<td>48,2</td>
<td>49,1</td>
<td>54,0</td>
<td>57,4</td>
<td>57,8</td>
<td>55,2</td>
<td>55,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Udtræk fra Danmarks Socialforskningsregister, IDA og egne beregninger.

Antallet af berørte siger imidlertid ikke i sig selv noget om, hvor længe personerne modtager overførsler i løbet af året. Den gennemsnitlige periode med overførsler pr. berørt kan således ændre sig fra år til år. Ved i stedet at opgøre antallet af modtagere som helårsmodtagere, dvs. antal berørte ganget med den gennemsnitlige periode med overførsler m.v., fås et samlet mål for udviklingen i modtagelsen af overførselsindkomster over tid.

I 2002 var der i alt ca. 1,8 mio. helårspersoner, som modtog indkomsterstattende overførsler, var i aktive foranstaltninger med offentlige ydelser og/eller løntilskud eller på SU. Heraf var 1,1 mio. helårspersoner i den arbejdsdygtige alder og andre 0,7 mio. folkepensionister, jf. figur 8.10.

Væksten i antal modtagere fra 1971 til 2002 fordeler sig med ca. 150-200.000 ekstra helårspersoner på hver af kategoriene: Folkepension, førtidig tilbagetrækning, uddannelse, helbred og sociale problemer og ledighed. Antallet af helårspersoner med midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet er øget med knap 50.000, jf. tabel 8.2.

**Tabel 8.2: Udviklingen i antallet af overførselsmodtagere fra 1971 til 2002, 1.000 helårspersoner**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1971</th>
<th>2002</th>
<th>Ændring</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Folkepension</td>
<td>519</td>
<td>705</td>
<td>186</td>
</tr>
<tr>
<td>Tidlig tilbagetrækning</td>
<td>0</td>
<td>187</td>
<td>187</td>
</tr>
<tr>
<td>Midlertidigt fravær fra arbm.</td>
<td>9</td>
<td>56</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>Helbred og sociale problemer</td>
<td>286</td>
<td>474</td>
<td>188</td>
</tr>
<tr>
<td>Uddannelse</td>
<td>0</td>
<td>202</td>
<td>202</td>
</tr>
<tr>
<td>Ledighed</td>
<td>39</td>
<td>198</td>
<td>159</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Tabellen omfatter ikke oplysninger om antallet af SU-modtagere i 1971. I 1976 var der ca. 64.000 helårspersoner på SU.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank, Finansministeriet og egne beregninger.
Dekomponering af udviklingen i udgifterne til indkomsterstattende overførsler m.v.


Boks 8.2 Tre faktorer bag udgiftsudviklingen

| En ændring i demografien kan for eksempel være et fald i antallet af unge, hvilket – alt andet lige – reducerer udgifterne til SU, mens en stigning i antallet af ældre – alt andet lige – øger udgifterne til folkepension. |
| En ændring i andelen af overførselsmodtagere (frekvens) kan både skyldes politiske beslutninger om at ændre indretningen af overførselsystemet og ændringer i brugen af de enkelte ordninger. Sidstnævnte omfatter blandt andet ændringer i konjunkturtilstanden, som umiddelbart påvirker udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse. Et andet eksempel kunne være, at en større andel af unge vælger at tage en uddannelse, hvor de er berettiget til SU. |
| En ændring i ydelsen pr. modtager på en given overførselsordning kan både skyldes politiske beslutninger om at ændre på ydelsesstrukturen og forskylde udgifter i modtagergrennens socioøkonomiske karakteristika. Sidstnævnte omfatter f.eks. øget modregning i folkepensionen, som følge af øgede indtægter fra private pensionsordninger. |


2 Dekomponeringen er blandt andet baseret på oplysninger fra den Sammenhængende Socialstatistik, der starter i 1984. Startåret for dekomponeringen er betinget heraf.
ungesatserne i dagpenge- og kontanthjælpssystemet, har bidraget til at reducere udgifterne til ledighedsrelaterede ydelser med ca. 2 mia. kr.

Figur 8.11: Dekomponering af udgiftsstigningen til offentlige overførselsordninger ud over den almindelige årlige satsregulering, 1984-2002

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet, ADAMs databank, Arbejdskansleriet, SU-styrelsen, Beskæftigelsesministeriet, udtræk fra Lovmodellen og egne beregninger.

Eksklusiv de ledighedsrelaterede ydelser har der således i løbet af perioden 1984-02 været en stigning i udgifterne på ca. 39 mia. kr. ud over den almindelige satsregulering svarende til knap 3 pct. af BNP. Cirka 32 mia. kr. af denne vækst kan henføres til øgede frekvenser, mens demografien bidrager med andre knap 7 mia. kr., jf. figur 8.12.

Inden for alle fire kategorier (ekskl. ledighedsrelaterede ydelser) udgør øgede frekvenser langt den væsentligste forklaring på udgiftsvæksten. Omtrent 40 pct. af det samlede frekvensbidrag, ekskl. ledighedsrelaterede ydelser, på ca. 32 mia. kr. skyldes et øget træk på tilbagetrækningsydelserne. Omkring 30 pct. kan henføres til et øget træk på ordninger i forbindelse med sygdom, handicap eller andre problemer ud over ledighed. De resterende ca. 30 pct. fordeler sig nogenlunde lige i overordnede uddannelse og midlertidig fravær fra arbejdsmarkedet.

Dekomponeringen antyder, at fremskrivningernes antagelser om uændrede aldersbetingede frekvenser indebærer en væsentligt mere afdæmpet udvikling end i de seneste knap 20 år. Dette bekræftes af, at væksten i udgifterne til indkomsterstattende overførsler korrigeret for demografiske ændringer gennem hele perioden 1971-2003 er vokset hurtigere end den almindelige satsregulering. Det gælder også i løbet af 1990’erne og i sær-
deleshed, hvis man ser bort fra faldet i arbejdsløshedsdagpengene som følge af de gunstige konjunkturer, jf. figur 8.13.

Figur 8.12: Dekomponering af udgiftsvækst i forskellige ordninger, 1984-2002

![Diagram](image)

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet, ADAMs databank, Arbejdsdirektoratet, SU-styrelsen, Beskæftigelsesministeriet, udtræk fra Lovmodellen og egne beregninger.

Figur 8.13: Vækst i udgifter til overførslser i pct. af den gennemsnitlige årlige satsregulering

![Diagram](image)

Kilde: Danmarks Statistik, Dream, ADAMs databank, Finansministeriet og egne beregninger på bl.a. DREAM-modellen.
Tillægsydelser


Tabel 8.3: Offentlige udgifter til tillægsydelser, 2003

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fordeling, pct.</th>
<th>Mia. kr.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Børn og unge, i alt</td>
<td>18,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Børnefamilieydelse</td>
<td>12,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Børnetilskud og ungdomsydelser</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Tilskud til friplads i daginstitution</td>
<td>2,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Ældre og handicappede, i alt</td>
<td>8,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Personlige tillæg</td>
<td>1,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Boligydelse</td>
<td>7,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrige, i alt</td>
<td>2,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Boligsikring</td>
<td>2,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Erstatn. og hædersgaver til besættels. ofre</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tillægsydelser, i alt</strong></td>
<td><strong>29,7</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Af de forskellige tillægsydelser er børnefamilieydelse ("børnechecken") og boligydelse (boligstøtte til pensionister) de udgiftsmæssigt tungeste med udgifter på 12,2 hhv. 7,2 mia. kr. i 2003.

De offentlige udgifter til tillægsydelser er vokset fra 1,6 pct. af BNP i 1976 til 2,1 pct. af BNP i 2003. Stort set hele stigningen i udgifternes andel af BNP fandt sted i årene 1987-93.


Det er ikke muligt at udskille udgifterne til tillægsydelser for årene før 1976.
Kun en mindre del af udgifterne til tillægsydelser til børn og unge er afhængige af forældrenes indkomstforhold. Det vil derfor med det nuværende regelsæt ikke have særlig betydning for den fremtidige udgiftsudvikling – og derfor heller ikke for præcisionen i fremskrivningen af disse udgifter – hvis børnefamiliernes gennemsnitlige bruttoindkomst måtte udvikle sig hurtigere eller langsommere end fremskrivningernes forudsætning om en vækst svarende til årlønsudviklingen.

Udgifterne til tillægsydelser til ældre og handicappede var stigende frem til 1993, men er siden faldet svagt. Stigningen skyldes blandt andet en udbygning af tillægsydelserne, f.eks. med indførelse af reglerne om boligydelse i 1979 i stedet for boligsikring og en stigning i antallet af personer med social pension på ca. 15 pct. Efter 1993 er tillægsydelserne til ældre og handicappede som andel af BNP faldet, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med den kraftige vækst i beskæftigelsen og et mindre fald i antallet af pensionister.

Tillægsydelserne til ældre og handicappede udmåles generelt på baggrund af modtagernes indkomster og formueforhold. I det omfang pensionisternes indkomster stiger hurtigere end årlønsudviklingen for beskæftigede bl.a. som følge af stigende pensionsudbetalinger, vil udgifterne på grund af øget indkomstaftrapning udvikle sig langsommere, end hvad der isoleret set følger af demografske ændringer og den årlige satsregulering. I de samfundsøkonomiske fremskrivninger er der indregnet effekter af øget indkomstaftrapning på boligydelse.
8.4 Udviklingen i velfærdsservice


Figur 8.15: Offentlige udgifter til serviceydelser på velfærdsområderne, 2003-prisniveau

Figur 8.16: Offentlige udgifter til serviceydelse på velfærdsområderne

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udgifterne til social omsorg er set over perioden 1971-2003 steget væsentligt kraftigere end udgifterne til sundhed og undervisning. Mervæksten i udgifterne til social omsorg i forhold til de øvrige serviceydelser var særlig markant frem til starten af 1980’erne, idet udgifterne til social omsorg øgedes med godt 5½ pct. årligt mod godt 2½ pct. på undervisningsområdet og godt 2 pct. på sundhedsområdet - alle målt i faste priser.

Udgifterne til social omsorg er samtidig vokset betydeligt hurtigere end samfundets samlede produktion. Udgifternes andel af BNP er således næsten fordoblet fra 3,3 pct. i 1971 til 6,3 pct. i 2003. På undervisningsområdet er udgifternes andel af BNP øget med 0,9 pct.point, mens der på sundhedsområdet er sket en forøgelse på 0,5 pct.point. Den kraftige vækst i udgifterne til social omsorg kan formentlig i vidt omfang forklares med kvindernes øgede erhvervsværdelagelse og formentlig også en lavere gennemsnitlig produktivitetsudvikling i denne sektor (som følge af den såkaldte Baumoleffekt), jf. kapitel 6.

Antallet af lønmodtagere

Det samlede antal lønmodtagere inden for velfærdsservice udgjorde i 2003 godt 630.000 personer. I forhold til 1971 er der tale om mere end en fordobling, idet antallet af beskæftigede dengang udgjorde godt 300.000 personer.

**Figur 8.17: Gennemsnitlig årlig vækst i antal lønmodtagere og udførte arbejdstimer inden for velfærdsservice**

**Figur 8.18: Gennemsnitlig årlig vækst – korrigeret for demografi – i antal udførte arbejdstimer på velfærdsområderne**

Der har især været en kraftig stigning i antal udførte arbejdstimer inden for social omsorg, hvor der – korrigeret for demografi – var en vækst på godt 7 pct. årligt i perioden 1971-81 mod godt 1 pct. årligt på sundhedsområdet og ca. 2 pct. årligt på undervisningsområdet. I de følgende årtier har der været en vækst i antallet af udførte arbejdstimer på ½-2 pct. om året med undtagelse af sundhedsområdet, hvor der i 1980’erne var en svagt negativ vækst, jf. figur 8.18.

**Udgifter fordelt på delområder**


Der kan fås et ganske præcist billede af forholdet mellem den historiske udgiftsudvikling og forudsætningerne i den samfundsøkonomiske fremskrivning ved at korrigere de nominelle udgifter for den demografiske udvikling og sammenstille de korrigerede vækstrater med den nominelle vækst i timelønnen for offentligt ansatte.

Udgifterne er vokset en del hurtigere end forudsætningerne i de samfundsøkonomiske fremskrivninger. Fremskrivningernes forudsætninger indebærer således, at der sker en markant opbremsning af udgiftsvæksten i forhold til den historiske udvikling, jf. figur 8.20.

De samfundsøkonomiske fremskrivninger tillader ikke en stigning i udgifterne til velfærdservice ud over, hvad der følger af de demografiske ændringer og ændringer i timelønnen. Fremskrivningerne baserer sig således på uændrede standarder ud over, hvad der kan realiseres via forbedret produktivitet. Velfærds servicen er imidlertid karakteriseret ved at være forholdsvis personaleintensiv, hvilket begrænsler mulighederne for forbedringer af produktiviteten, jf. kapitel 6.

8.5 Konklusion


Der var i 2002 ca. 1,8 mio. helårsmodtagere af overførselsindkomster m.v., heraf 1,1 mio. i de erhvervsaktive aldre. I forhold til 1971 er der tale om en forøgelse på omtrent 1 mio. personer.

Væksten i antal modtagere har afspejlet sig i, at de offentlige udgifter til indkomsterstattende overførsler er forøget fra at udgøre 7,7 pct. af BNP i 1971 til ca. 12,4 pct. i 2003.


Ser man bort fra udviklingen i udgifterne til ledighedsrelaterede ydelser for at få et billede, der er mindre påvirket af konjunkturudviklingen, udgør mer-væksten imidlertid 39 mia.kr. Circa 32 mia.kr. heraf skyldes, at en større andel af borgerne modtager overførsler.

Udgifterne til velfærds-service udgjorde knap 18 pct. af BNP i 2003 mod ca. 13½ pct. i 1971. Størstedelen af væksten i BNP- andelen har fundet sted i løbet af 1970’erne. I de samfundsøkonomiske fremskrivninger er det lagt til grund, at udgifterne til velfærds-service ud over de udgiftsændringer, der vil følge af den demografiske udvikling, vil vokse omtrent parallelt med den årlige timeløn før offentligt ansatte. Fremskrivningerne baserer sig således på uændrede standarder ud over, hvad der kan realiseres via forbedret produktivitet. Velfærds servicen er karakteriseret ved at være for-
holdsvis personaleintensiv, hvilket begrænser mulighederne for forbedringer af produktiviteten, jf. kapitel 6.

I de foregående tre årtier er udgifterne - korrigeret for den demografiske udvikling - imidlertid vokset en del hurtigere end timelønnen for offentligt ansatte. Fremskrivningerne forudsætter således en væsentligt strammere udvikling end historisk set.
Bilag 8.1. Dekomponeringsberegning

Udviklingen i udgifterne til en given indkomstoverførsel kan grundlæggende skyldes ændringer i tre faktorer: demografi, andelen af befolkningen som modtager den pågældende indkomstoverførsel (frekvens), og ydelsen pr. modtager.

Metodebeskrivelse (eksempel med førtidspension)

Udgifterne til en given overførselsordning kan udtrykkes som produktet af andelen af befolkningen som modtager ydelsen, befolkningsstallet og ydelsen pr. modtager. Udgifterne til f.eks. førtidspension i 1990 for aldersgruppe $i$ kan således udtrykkes som:

$$fop_{i,90} = frek_{i,90} \times bef_{i,90} \times ydelse_{90}$$

hvor

$fop_i$: udgifterne til førtidspension for aldersgruppe $i$

$frek_i$: andelen af aldersgruppe $i$, der modtager førtidspension

$bef_i$: antal personer i aldersgruppe $i$

$ydelse$: gennemsnitlig ydelse pr. førtidspensionist

Ændringen i udgifterne til førtidspension fra 1990 til 1991 for aldersgruppe $i$ kan nu dekomponeres i de tre faktorer på følgende måde:

$$demobidr_{i,90-91} = \Delta bef_{i,90} \times frek_{i,90} \times ydelse_{90} + \frac{residual_{i,90}}{3}$$

$$frekbidr_{i,90-91} = \Delta frek_{i,90} \times bef_{i,90} \times ydelse_{90} + \frac{residual_{i,90}}{3}$$

$$ydelsebidr_{i,90-91} = \Delta ydelse_{90} \times frek_{i,90} \times bef_{i,90} + \frac{residual_{i,90}}{3}$$

hvor

$demobidr_i$: bidrag fra ændring i demografien i aldersgruppe $i$

$frekbidr_i$: bidrag fra ændring i andel af førtidspensionister i aldersgruppe $i$
For at finde det samlede bidrag fra hver af de tre faktorer gentages beregningen for hver aldersgruppe i og virkningen akkumuleres. For at finde det samlede bidrag over en længere tidsperiode gentages beregningen for hver aldersgruppe i for hvert år i perioden og virkningen akkumuleres.

For hovedparten af overførselsordningerne er beregningerne foretaget for 1-års alderstrin og køn for perioden 1984-2002. For børnepasningsorlov er beregningerne dog foretaget for 5-års aldersgrupper, mens beregningen for folkepension alene er foretaget for aldersgruppen på 67 år og derover.


\[ \text{ydelsebidr}; \text{ bidrag fra ændring i den gennemsnitlige ydelse pr. førtidspensionist} \]

\[ \Delta \text{bef}; \text{ ændring i antallet af personer i aldersgruppe } i \]

\[ \Delta \text{frek}; \text{ ændring i andelen, der modtager førtidspension} \]

\[ \Delta \text{ydelse}; \text{ ændring i ydelsen pr. førtidspensionist} \]

\[ \text{residual}; \text{ sammensætningseffekt}^4 \]

\[ \text{For at finde det samlede bidrag fra hver af de tre faktorer gentages beregningen for hver aldersgruppe } i \text{ og virkningen akkumuleres. For at finde det samlede bidrag over en længere tidsperiode gentages beregningen for hver aldersgruppe } i \text{ for hvert år i perioden og virkningen akkumuleres.} \]

\[ \text{For hovedparten af overførselsordningerne er beregningerne foretaget for 1-års alderstrin og køn for perioden 1984-2002. For børnepasningsorlov er beregningerne dog foretaget for 5-års aldersgrupper, mens beregningen for folkepension alene er foretaget for aldersgruppen på 67 år og derover.} \]

\[ \text{Resultaterne af dekomponeringsberegningen er behæftet med en vis usikkerhed i lyset af kvaliteten af de tilgængelige datakilder. Således er kvaliteten af data ikke tilstrækkelig god til at opgøre den gennemsnitlige ydelse for hvert alderstrin. Nøjagtigheden af resultaterne skal derfor tolkes med en vis varsomhed. For ordninger, som er indført efter 1984, regnes der ikke med noget bidrag fra ydelsen pr. modtager, idet man ikke meningsfuldt kan opgøre et satsbidrag i umiddelbar forlængelse af indførslen af ordningen. Det gælder overgangsydelse, delpension og børnepasningsorlov.} \]

\[ ^4 \text{Sammensætningseffekten følger af den samtidige ændring af de tre faktorer og udgør kun en ganske ubetydelig del af den samlede virkning. Af den samlede ændring i udgifterne til indkomsterstatte overførsler fra 1984 til 2002 udgør sammensætningseffekten dog mindre end 1 pct.} \]
Kapitel 9
Svage grupper i befolkningen

Skal velfærdssamfundet vurderes på omsorgen for de svagest stillede? Og hvem er de svage i så fald? Undersøgelser viser, at befolkningen opfatter henholdsvis sindslidende, handicappede, kronisk syge, over 80-årige, hjemløse samt narkomaner og alkoholikere som svagt stillede, og at det offentlige skal påtage sig ansvaret for, hvordan disse grupper klarer sig i tilværelsen. I mange tilfælde ligger det uden for de pågældendes muligheder at klare sig selv, og det er formentlig en del af forklaringen på, at befolkningen betragter netop disse grupper som de svagest stillede.

De, som har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet, er også svagt stillede: Det at have et arbejde er socialt attraktivt, det hører med til at skabe gode levevilkår. De, som har været langvarigt arbejdsløse, har vanskeligt ved senere at opnå en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet, og der er desuden risiko for, at beskæftigelsesproblemerne "går i arv" til børnene.

Børn er i det hele taget sårbare over for de påvirkninger, de gennem opvæksten udsættes for: Den sociale arv – positiv eller negativ – har stor betydning for børnenes livsforløb. Nyere forskning i børns vilkår viser, at ca. 10 pct. af alle småbørn lever i familier, der på forskellig vis er socialt belastede, og disse børn har ikke blot risiko for dårligere levevilkår i barnedomen, men også en markant højere risiko for senere i livet at få alvorlige problemer, som eksempelvis helbreds- og misbrugsproblemer, eller dårlig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Gode sociale relationer, eksempelvis gennem jobbet, et godt helbred, samt adgang til behandling og omsorg hvis helbredet svigter, er nogle af de vigtige faktorer, som er med til at definere gode levevilkår, og det samme er tilstrækkelige indkomster. Men hvad er en tilstrækkelig indkomst? Der er to betydninger af ordet: Der skal være mulighed for at dække de basale behov, som er nødvendige for at sikre liv og helbred, som f.eks. mad, tøj og bolig. Og den økonomiske situation må ikke være en barriere for deltageri i samfundslivet på lige fod med andre borgere.

Mange af de personer, der har relativ lav indkomst i en kortere periode, kan ikke betragtes som svagt stillede af den grund – det gælder eksemperligt de, som har valgt at holde fri eller kun at arbejde i få timer om ugen eller studerende, som har udsigt til relativt høje indkomster senere hen. Vedvarende fattigdom i form af lange perioder med relativ lav indkomst er derimod et reelt problem, som velfærdssamfundet kan stræbe efter at løse. Det er i vidt omfang lykkedes i Danmark: Det skønnes at kun 0,6-0,8 pct., svarende til 450 til 600 personer i hver årgang, har lav indkomst hele voksenlivet igennem.
Kapitel 9
Svage grupper i befolkningen

9.1 Indledning

En central målsætning for velfærdssamfundet er at sikre en socialt afbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe de grupper, som har mest behov for hjælp. Man kan sige, jf. Rawls (1971), at et samfund skal vurderes på, hvorledes de svage grupper er stillet.

Det er bare ikke givet på forhånd, hvem der er de svagt stillede grupper i samfundet: I den offentlige debat optræder begreberne udsatte grupper – eksempelvis handicappede, misbrugere, hjemløse, ældre og enlige forsørgere – socialt og arbejdsmarkedsmæssigt marginaliserede og lavindkomstfamilier ofte, som var de synonyme. Der kan ikke gives en definitiv afgrænsning af, hvem der er de “svage” grupper. Det er imidlertid vigtigt, at der løbende foregår en debat herom, fordi debatten muliggør en stillings- tagen til, om velfærdssamfundet gør tilstrækkeligt for disse grupper, eller om der er behov for en øget eller anden indsats.

Figur 9.1: Hvem er de svage grupper i det danske samfund?

Figur 9.1 giver en illustration af nogle af de vilkår, der kan være med til at definere, hvem de svage grupper i samfundet er. Det kan være vilkår, som er knyttet til bestemte aldersgrupper (børn og gamle), til familiesituationen (enlige forsørgere), til den sociale baggrund (indvandrere, børn fra socialt belastede familier), til helbred eller andre personlige forhold (sindslidende, fysisk handicappede, personer med misbrugsproblemer eller hjemløse), til
*af arbejdsmarkedstilknytningen* (personer der er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet), eller til *de økonomiske vilkår* (familier med relativ lav indkomst).

Det er vigtigt, at der i debatten sondres imellem på den ene side *svaghed eller udsathed* og på den anden side *behov*. Nogle befolkningsgrupper kan have store behov: Eksempelvis har familier, hvor begge voksne er be-skæftigede, stort behov for daginstitutionstilbud, hvor pasningen af børne-ne kan varetages, mens forældrene er på arbejde, men det gør dem ikke svage. Der er ikke lighedstegn imellem på den ene side behovet for velfærdsydelser og på den anden side det at være i en svag position med hensyn til f.eks. muligheden for at deltage i samfundslivet. Med "svage grupper" menes der i det følgende grupper, der har væsentligt dårligere levevilkår end den øvrige befolkning, eller som er svagere stillede end andre med hensyn til muligheden for at deltage i samfunds- og arbejdslivet på lige vilkår med andre borgere.

I debatten om svage grupper lægges der ofte stor vægt på spørgsmålet om fattigdom og indkomstfordeling. Det hænger sammen med, at en leve-standard på et rimeligt eller basalt niveau anses som en grundlæggende rettighed. Samtidig er indkomsterne relativt lette at opgøre og dermed også at belyse statistisk. I afsnit 9.2 belyses indkomster og fattigdomsbegreber nærmere. Det er her centrat, at kravet til, hvilket indkomstniveau der er nødvendigt for at sikre en anstændig levestandard, er et relativt krav i den forstand, at det ses i forhold til den levestandard, andre i samfundet har. Når vi i dag diskuterer, om der er fattige i Danmark, er det mindre relevant at sammenligne levevilkårene for nulevende danskerne med den levestandard, man havde for 40 eller 50 år siden, ligesom det, i forbindelse med fattigdomsdiskussionen, er mindre relevant at sammenligne med levevilkårene for borgere i andre lande.

Indkomstopgørelser og analyser af indkomstfordelingen tager ofte udgangspunkt i indkomsterne inden for det enkelte kalenderår. I forbindelse med spørgsmålet om, hvilke grupper der er svagt stillede på grund af øko-nomiske vilkår, er det ikke på forhånd givet, at begrænsningen til det enkelte år er meningfuld. En stor del af forskellene i indkomst på et givet tidspunkt kan henføres til, at forskellige personer er forskellige steder i livsløbet, og at de har forskellige præferencer: Nogle har i perioder en lav indkomst, fordi de eksempelvis vælger at holde fri eller at arbejde i få timer pr. uge. Andre har en lav indkomst, fordi de er under uddannelse, og således har udsigt til højere indkomster på længere sigt. Atter andre er selvstændige og har fra tid til anden svingende indkomster. Ingen af disse grupper er i samme situation som dem, der vedvarende har lave indkom-ster, fordi de er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet, eller har andre problemer, der mindsker deres muligheder for at skaffe en indtægt.

Omvendt har mange af de personer, der hører til de socialt udsatte grupper, indkomster – i form af eksempelvis førtids pension eller arbejdsind-
tægter – som placerer dem uden for lavindkomstgruppen: At være økonomisk begrænset er ikke det samme som at være socialt udsat, og det er dermed ikke altid muligt at målrette omsorgen for de svage grupper i samfundet ved hjælp af indkomstkriterier.

Hvem, der er svage, kan altså ikke afgøres ud fra indkomstforholdene alene. Det understreges af, at det danske samfund i dag i en lang række situationer tilbyder et alternativ til at forserge sig selv ved arbejde i form af diverse muligheder for offentlige overførsler, der omfatter flere end de, som af helbredsmæssige grunde eller på grund af manglende jobmuligheder, ikke har mulighed for at arbejde. I afsnit 9.3. præsenteres en identifikation af, hvem der er svagt stillede, som baserer sig på en undersøgelse af befolkningens opfattelse af, hvilke grupper der er svage, og af, i hvilket omfang velfærdssamfundet har en særlig forpligtelse i forhold til disse grupper. I afsnittet gives desuden, med udgangspunkt i afgrænsninger, der er almindeligt forekommende i den socialpolitiske debat, en talmæssig beskrivelse af de pågældende grupper.

Muligheden for deltagelse på arbejdsmarkedet er et væsentligt element i opfattelsen af, hvem der tilhører de svage eller udsatte grupper. Marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet er emnet for afsnit 9.4.


### 9.2 Familier med relativ lav indkomst


Tilstrækkelige indkomster opfattes almindeligvis som én ud af flere betingelser, der må være opfyldt, for at sikre gode levevilkår og mulighed for deltagelse i samfundslivet, jf. Bonke og Munk (2002): "Der er ikke nødvendigvis enighed om, hvad der er gode levevilkår. For nogle er det besiddelsen af materielle goder, som det drejer sig om, mens andre lægger større vægt på kulturelle forhold og sociale relationer. Det er et personligt spørgsmål, hvad man foretrækker og således finder er gode levevilkår. Ikke desto mindre er der i ethvert samfund visse normer for, hvad der regnes for gode forhold, det være sig af materiel eller ikke-materiel karakter. Et godt helbred er således en almindelig udbredt norm for et godt liv, hvor-

---

1 Som det eksempelvis kommer til udtryk i Socialministeriets Socialpolitiske Redegørelse eller i nedsættelsen af Rådet for socialt udsatte og i rådets publikationer.
til kommer gode boligforhold og muligheden for at være sammen med andre mennesker og have indflydelse på sit eget liv. For mennesker i den såkaldt “produktive” alder hører det også med at have et arbejde. Hvad angår økonomiske forhold er det straks lidt mere usikkert, hvad der er godt eller skidt, idet nogle klarer sig for få midler, mens andre skal bruge flere midler, uden at det nødvendigvis er afgørende for, hvor tilfredse folk er med deres situation. Inden for velfærdsforskningen tages der som regul udgangspunkt i, hvad der er det normale at besidde og at gøre. Hvis man afviger væsentligt fra dette i negativ retning, har man dårlige levevilkår. Det betyder ikke, at dårlige levevilkår er ensbetydende med, at man sulter, ikke har tøj på kroppen eller tag over hovedet, såkaldt absolut fattigdom, men blot at man i forhold til dagens standard er relativt dårligt stillet.”


I den danske forskning i indkomstforskelle og relativ lav indkomst benyttes almindeligvis 50 pct. af medianindkomsten, mens EU i de nationale handlingsplaner mod fattigdom (de såkaldte NAPInclusive) anbefaler, at en grænse på 60 pct. af medianindkomsten anvendes. Andre procentandele kan også være relevante beløbsgrænser afhængigt af indkomstfordelingens form og det generelle velstandsniveau i det pågældende samfund. Indkomstfordelingen er i Danmark ganske sammenpresset, bortset fra i fordelingens halver. Det vil sige, at manges indkomster befinder sig indenfor et relativt kort interval, og dermed er det meget afgørende for,

2 Undtagelsen herfra er CASAs (Center for alternativ samfundsanalyse) lavindkomstanalysen, hvor rådighedsbeløb for forskellige overførselsfamilietyper sammenlignes med Forbrugerinformations standardbudgetter eller basisbudgetter. I disse fremstillinger opfattes standardbudgetterne som en implicit, familietypespecifik, fattigdomsgrænse, jf. eksempelvis Rådet for socialt udsatte (2003b).
hvor stor en andel af befolkningen, der kan henregnes til lavindkomstgruppen, om beløbsgrænsen fastsættes som 50 eller 60 pct. af medianen, jf. tabel 9.1.

**Tabel 9.1: Personer med relativ lav indkomst, 1983-2002**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1983</th>
<th>1993</th>
<th>2002</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Antal personer (1.000)</td>
<td>237</td>
<td>212</td>
<td>224</td>
</tr>
<tr>
<td>Andel af alle, pct.</td>
<td>4,8</td>
<td>4,1</td>
<td>4,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Antal personer (1.000)</td>
<td>457</td>
<td>379</td>
<td>472</td>
</tr>
<tr>
<td>Andel af alle, pct.</td>
<td>9,2</td>
<td>7,4</td>
<td>8,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Se boks 9.1 for en beskrivelse af metodevalg i indkomstfordelingsanalyse i Finansministeriet (2004).


Ændringer i spredningen i indkomstfordelingen er bestemmende for, hvor stor en andel af befolkningens indkomster, der befinder sig under en given beløbsgrænse. Jo mere ændringen i spredningen i indkomsterne kan relatøres til ændringer i bunden af indkomstfordelingen, jo mere påvirkes lavindkomstgruppens størrelse. I perioden fra 1993 til 2002 er det primært ændringer i kapitalindkomsterne, der har været bestemmende for udviklingen i indkomstforskellene, og disse ændringer har ikke i særlig høj grad påvirket hverken fordelingen af indkomster nær bunden eller medianindkomstens niveau i forhold til hele fordelingen. Derfor har den underliggende udvikling i indkomstforskellene kun medført mindre ændringer i lavindkomstgruppens størrelse.

I en international sammenligning er indkomstforskellene i Danmark små, og dermed er andelen af befolkningen, der har indkomster under en given relativ grænse også lille i Danmark, sammenlignet med de fleste andre OECD-lande, jf. figur 9.2 og figur 9.3. For befolkningen som helhed har kun Finland en lavere andel af befolkningen i lavindkomstgruppen end Danmark. Med hensyn til børnefattigdom ligger kun Finland og Sverige lavere. Det er naturligvis ikke børnenes egne indkomster, der anvendes hertil: Udgangspunktet er familiens samlede indkomst, korrigeret for antal-

3 Som følge af stigende huspriser, faldende renteniveau samt ændringer i opsparingsadfærd i husholdningerne.
let af personer, der skal forsørges heraf, jf. boks 9.1, og dermed er det andelen af børn, som lever i lavindkomstfamilier, der måles.

Figur 9.2: Andel med relativ lav indkomst i forskellige vestlige lande, hele befolkningen, midten af 1990’erne

Figur 9.3: Andel af børn under 18 år som bor i familier med relativ lav indkomst i forskellige vestlige lande, midten af 1990’erne

Anm.: Relativ lav indkomst er defineret som disponibel indkomst under halvdelen af medianindkomsten. I modsætning til de øvrige illustration i dette afsnit er husstanden i figur 9.2 og figur 9.3 benyttet som indkomsterhvervelsesenhed, og de samlede indkomster er divideret igennem med (antal personer) 0,5. Tallene for Danmark er derfor ikke sammenlignelige med oplysningerne i afsnittets øvrige figurer og tabeller, jf. boks. 9.1.


I forhold til de andele, de pågældende grupper udgør af hele befolkningen, er henholdsvis indvandrere, selvstændigt erhvervsdrivende, uddannelsesøgende og de fuldt ledige overrepræsenterede i lavindkomstgruppen. Sammenhængen mellem alder og nogle af de nævnte grupper indebærer, at enlige uden børn og aldersgrupperne 18-24 og 25-29 år ligeledes er overrepræsenterede, jf. tabel 9.2.

Alderspensionister (67 år og derover), førtidspensionister, efterlønsmodtagere og fuldt beskæftigede lønmodtagere er derimod underrepræsenterede, mens børn, enlige forsørgere og fuldt beskæftigede lønmodtagere er derimod underrepræsenterede, mens fuldt ledige overrepræsenterede i gruppen. Det er af betydning for sammensætningen af lavindkomstgruppen og dermed indtrykket af, hvilke grupper der er henholdsvis over- og underrepræsenterede, at afgrænsningen foregår ved et beløb svarende til 50 pct. af medianindkomsten. Med en højere grænse ville der eksempelvis være relativt flere ældre i lavindkomstgruppen, om

4 Fuldt ledige er her defineret som de personer, der har indkomst af en vis størrelse i form af arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp, revalideringsydelse m.v. og som ikke har foretaget indbetaling af ATP-bidrag fra uanstaltet beskæftigelse i årets løb.

Kapitel 9


Tabel 9.2: Over- og underrepræsenterede i lavindkomstgruppen afgrænset ved 50 pct. af medianindkomsten, 2002

<table>
<thead>
<tr>
<th>Andel af befolkningen</th>
<th>Andel, som er i lavindkomstgruppen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hele befolkningen</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrerstatus</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Danskerne</td>
<td>92,3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrere</td>
<td>7,7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>11,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Familiekategori¹)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Enlige forsørgere</td>
<td>7,8</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Par med børn</td>
<td>44,0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Aldersgruppe, år</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Under 18</td>
<td>21,9</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3,3</td>
</tr>
<tr>
<td>18-24</td>
<td>7,7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>19,3</td>
</tr>
<tr>
<td>25-29</td>
<td>6,8</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>9,8</td>
</tr>
<tr>
<td>30-39</td>
<td>15,2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>40-49</td>
<td>14,0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2,2</td>
</tr>
<tr>
<td>50-59</td>
<td>14,2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1,4</td>
</tr>
<tr>
<td>60-66</td>
<td>7,2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Over 66</td>
<td>13,1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelsesstatus¹)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Fuldt beskæft. lønmodtagere</td>
<td>35,0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Selvstændige o.l.</td>
<td>3,4</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>11,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Delvist beskæftigede</td>
<td>6,5</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Fuldt ledige m.fl.</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>11,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Uddannelsessøgende</td>
<td>6,0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>24,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Efterløn m.v.</td>
<td>3,2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Førtids Pensionister</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: 1) Summen af andelene udgør ikke hele befolkningen i opdelingerne efter beskæftigelse og familiekategori. Delvist beskæftigede omfatter både deltidsbeskæftigede og delårsansatte.
Kilde: Finansministeriet.

Figur 9.4: Personer med relativ lav indkomst 1994-2002 blandt de, som var i lavindkomstgruppen i 1993, hele befolkningen

Figur 9.5: Andel af børn i lavindkomstfamilier 1994-2002 blandt de børn, som i 1993 var i en lavindkomstfamilie, børn under 9 år i 1993


Anm.: Lavindkomstgrænsen er her 50 pct. af medianindkomsten. Mange unge indgår i lavindkomstgruppen efterhånden, som de flytter hjemmefra, og dermed ikke længere nyder godt af stordriftsfordelene forbundet med at være flere om husholdningen, samtidigt med at en stor del af dem har lav indkomst i form af SU. For at begrænse figuren til problemstillingen børn i lavindkomstfamilier er det derfor valgt kun at medtage de børn, som var under 9 år i 1993 og dermed under 18 år i 2002. At sætte grænsen ved 18 år er til en vis grad et abitært valg, men mange unge flytter hjemmefra ved denne alder.

Som det fremgår af tabel 9.2 er børn repræsenteret i lavindkomstgruppen i lidt lavere omfang end befolkningen som helhed. Alligevel er der grund til at have ekstra fokus på børn i lavindkomstfamilier, fordi dårlige økonomiske forhold i barndommen er en faktor, som kan medføre ringere vilkår senere i livet, dvs. at opvækst i en lavindkomstfamilie udgør én af dimensionerne i spørgsmålet om negativ social arv. Det skal atter fremhæves, at det ikke er børnenes egne indkomster, der er udgangspunkt for opdelingen: Udgangspunktet er familiens samlede indkomst, korrigeret for antallet af personer, der skal forsørges heraf, jf. boks 9.1, og dermed er det andelen af børn, som lever i lavindkomstfamilier, der måles.

Der er, jf. figur 9.5, øjensynlig en lidt større tendens til persistens i relativ lav indkomst blandt børn end i befolkningen som helhed: Efter et år er den tilbageværende andel faldet til 40 pct. men den gradvise formindskelse i de efterfølgende år er lidt mindre, og lidt mindre jævn fortørende. Det kan hænge sammen med, at børefamilier er udsat for relativt mere hyppige skift i familiestruktur, end det er tilfældet i befolkningen som helhed: Eksempelvis kan fødslen af endnu et barn medføre, at en familie, som ellers havde forladt lavindkomstgruppen som følge af en indkomstfremgang, atter vender tilbage til gruppen på grund af den større forsørgerforpligtelse.
Boks 9.1: Metodevalg i forbindelse med lavindkomstgruppe-beregningerne

Beregningerne i Finansministeriet (2004) er udført på stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen. Indkomstbegrebet er disponibel indkomst defineret som markedsindkomster tillagt skattepligtige og skattefrie offentlige overførsler samt et beregningsmæssigt tillæg på 4 pct. af ejendomsværdien i ejerboliger, og fratrukket negative indkomster og direkte skatter inkl. ejendomsværdiskat. *Markedsindkomsten* er summen af løn, indkomst fra selvstændig virksomhed, kapitalindkomst og private pensionsudbetalinger m.v. Analyseenheden er individer, mens indkomst-opgørelsen dot er den såkaldte *D-familie* (det vil sige par eller enlige, med/uden hjemmeboende børn). Den opgjorte indkomst omregnes (*ækvivaleret*), så der tages hensyn til forskelle i familiestørrelse og stordriftsfordele forbundet med at være flere i husholdningen. Således indgår første person i familien med vægten 1, anden person indgår med vægten 0,52, 3. person med vægten 0,41 osv. svarende til, at den samlede indkomst i familien divideres igennem med (antal personer)0,6. Herved sikres, at indkomsterne er umiddelbart sammenlignelige, uanset om den enkelte er enlig eller del af et par og uanset antallet af børn.


Indkomstforholdene for hver enkelt af disse livsløb måles ved den gennemsnitlige årlige indkomst uden diskontering, idet det antages, at den årlige vækst i gennemsnitlige realindkomster på grund af tekniske fremskridt netop modsvarer tidspræferenceraten i indkomsternes fordeling over livsløbet.

I sammenkoblingen af individer til livsløb er de faktiske indkomster anvendt. Når de gennemsnitlige årlige indkomster i hvert livsløb derefter beregnes, foretages der ækvivalering.

Resultaterne i Det økonomisk Råd (2001) om andelen af fattige opgjort over hele voksenlivet, jf. tabel 9.6, baserer sig på beregninger, der metodisk ikke adskiller sig meget fra de af Finansministeriet anvendte metoder. Af størst betydning for forskellene i resultaterne er formentlig, at DØR anvender et lidt andet indkomstbegreb samt en anden ækvivaleringsfaktor, som indebærer, at stordriftsfordere til lægges større betydning end i Finansministeriets analyse.


Siden 1983 er andelen af børn, som lever i lavindkomstfamilier, knap halveret, når afgrænsningen svarer til 50 pct. af medianindkomsten, men formindsket med kun knap 10 pct. afgrænset ved 60 pct. af medianindkomsten, jf. tabel 9.3. Dette resultat er fuldstændig i overensstemmelse med resultatet for befolkningen som helhed, jf. ovenfor.
Figurerne, som viser omfanget af forbliven i lavindkomstgruppen igennem en tiårig periode, giver en indikation af, at der ikke er en entydig sammenhæng imellem lav indkomst i kortere perioder og dårlige indkomstforhold til stadighed igennem livet. Unge under uddannelse vælger eksempelvis en kortere årrække med forholdsvis lave indkomster for derigennem at opnå mulighed for højere indtjening i resten af livet. En høj livsindkomst er imidlertid ikke en tilstrækkelig betingelse for økonomisk velfærd: Med et noget firkantet eksempel er det ikke tilfredsstillende for den, som sulter, at få stillet en formue i udsigt sent i livet. Graden af forskelle i indkomsterne kan således ikke beskrives ved hverken en fordeling af årsindkomster alene eller en fordeling af livsindkomster alene – de to mål kompletterer hinanden.

Der findes, ifølge sagens natur, ikke oplysninger om livsindkomster, men gennem en konstruktion af repræsentative, syntetiske livsløb – jf. metodebeskrivelsen i boks 9.1 – er det muligt at give et fingerpeg om den sandsynlige fordeling af livsindkomster og den deraf følgende udbredelse af relativ fattigdom livet igennem, jf. tabel 9.4.

### Tabel 9.3: Børn i familier med relativt lave indkomster, 1983-2002

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1983</th>
<th>1993</th>
<th>2002</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Antal børn (1.000)</td>
<td>68</td>
<td>38</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>Andel af alle børn, pct.</td>
<td>5,8</td>
<td>3,6</td>
<td>3,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1983</th>
<th>1993</th>
<th>2002</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Antal børn (1.000)</td>
<td>128</td>
<td>77</td>
<td>107</td>
</tr>
<tr>
<td>Andel af alle børn, pct.</td>
<td>10,9</td>
<td>7,2</td>
<td>9,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### Tabel 9.4: Skønnet andel med relativ lav indkomst i ét enkelt år og igennem livet

<table>
<thead>
<tr>
<th>Pct. af medianindkomsten</th>
<th>Kr., 2002</th>
<th>2002-indkomster</th>
<th>livs-indkomster</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>50</td>
<td>73.700</td>
<td>4,2</td>
<td>0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>60</td>
<td>88.500</td>
<td>8,9</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>70</td>
<td>103.200</td>
<td>17,4</td>
<td>3,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Medianindkomsten</td>
<td>147.400</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Afgrænsning af grupper med henholdsvis årsindkomster og livsindkomster under henholdsvis 50, 60 og 70 pct. af medianindkomsten er vist som en indikation af, hvor meget gruppemærkelsen ændres ved at gå fra det ene til det andet mål.


Det er ikke oplagt, hvilke relative indkomstgrænser, der er relevante ved afgrænsning af den andel af befolkningen, der er fattig, livet igennem. Ved årsindkomster er det, som ovenfor beskrevet, almindeligt at benytte 50
eller 60 pct. af medianindkomsten, men et enkelt eller nogle få år med relativ lav indkomst er selvsagt mindre belastende end længerevarende perioder med lave indkomster, fordi der i sidstnævnte tilfælde ikke er "gode år" ind imellem, som kan kompensere for de økonomiske begrænsninger i enkeltstående år med lave indkomster i og med, at der i de "gode år" kan spares op eller ske anskaffelse eller udskiftning af varige forbrugsoder.

Indkomster under 50 og selv 60 pct. af medianindkomsten igennem hele livet må derfor betragtes som dårlige indkomstforhold, men er sandsynligvis også meget ringe udbredt. Med de økonomiske vilkår, der var gældende i 1990'erne, kan det således ifølge Finansministeriets beregninger forventes, at 0,6 pct. af den voksne befolkning (dvs. de 18-90 årige) livet igennem vil have indkomster under 60 pct. af medianen. Med udgangspunkt i størrelsen af de årgange, der blev født i 1950-1955, svarer det til ca. 25.000 personer i hele befolkningen eller i gennemsnit 450 personer for hvert alderstrin. Det Økonomiske Råd (2001) når frem til, at det må forventes at ca. 0,8 pct. af den voksne befolkning, svarende til i gennemsnit 600 personer for hvert alderstrin, har indkomster under 60 pct. af medianindkomsten.

I figur 9.6 og figur 9.7 er der taget udgangspunkt i en kategorisering af befolkningen i 2002 i forhold til arbejdsmarkedet. Figur 9.6 viser, hvor stor en andel inden for hver kategori, der har indkomster under 60 pct. af medianindkomsten – eksempelvis ca. 10 pct. af de delvist beskæftigede. I figur 9.7 vises, hvor stor en andel af de personer, der var i en bestemt kategori i 2002, som kan forventes at have indkomster under 70 pct. af medianlivsindkomsten målt over hele livet – eksempelvis godt 2 pct. af de, som i 2002 var efterløns- eller overgangsdelsmodtagere. Afgrænsningen er valgt, så det sikres, at der er et tilstrækkeligt stort antal observationer i hver af grupperne til at tillade en opdeling på arbejdsmarkedstilknytningen i 2002.

I 2002 har godt 35 pct. af de uddannelsessøgende indkomster under 60 pct. af medianindkomsten, og er dermed kraftigt overrepræsenterede i lavindkomstgruppen, målt på årets indkomster. Målt over hele livet kan det imidlertid forventes, at kun knap 2 pct. af de, som var uddannelsessøgende i 2002, samlet set vil få indkomster under 70 pct. af medianlivsindkomsten. Set over hele livet kan de, som i 2002 var underuddannelse, dermed forventes at være underrepræsenterede i lavindkomstgruppen.

6 Til sammenligning er der ca. 73.500 personer i live på hver af de årgange, der blev født i årene 1950 til 1955. 7 Lavindkomstgrænserne er her således 60 pct. af årets medianindkomst, henholdsvis 70 pct. af median-livsindkomsten. De forskellige procentandele afspejler dets overvejelser ovenfor om forskellene i, hvor økonomisk begrænsende relativ lav indkomst er i henholdsvis korte og længerevarende perioder, og dels, at en så lille andel skønnes at have livsindkomster under 60 pct. af median-livsindkomsten, at en opdeling efter arbejdsmarkedstilstand ikke ville være mulig.
Blandt de fuldt ledige, derimod, havde ca. 30 pct. indkomster under medianindkomsten i 2002, og det kan forventes, at målt over hele livet vil ca. 12 pct. af de personer, der var fuldt ledige i 2002, have indkomster under 70 pct. af median-livsindkomsten. De, som var fuldt ledige i 2002, er altså overrepræsenterede i lavindkomstgruppen i året, og kan også forventes at være markant overrepræsenterede set over hele voksenlivet. Disse forskelle belyser, hvorfor det er vigtigt at skelne imellem årsagerne til relativ lav indkomst i kortere perioder: De grupper, der som resultat af eget valg har lave indkomster, har ikke i samme grad behov for ydelser som dem, der ufrivilligt tilhører lavindkomstgruppen. Tilsvarende har personer, der fastholder i lavindkomstgruppen igennem længere tid i højere grad behov for offentlige ydelser, end personer der midlertidig tilhører lavindkomstgruppen. Resultatet understreger dermed, at en central synsvinkel på relativ lav indkomst er mobilitet ind og ud af gruppen.

9.3 De svage eller udsatte grupper i det danske samfund


I artiklen understreges det, at de betegnelser, der benyttes i interviewene, utvivlsomt påvirker svarene, ligesom karakteren af den debat, der har fundet sted om de forskellige grupper i tiden op til undersøgelsen, påvirker svarene. Eksempelvis kan den udbredte debat om og kritik af distriktspsy-
kiatrien være medvirkende til, at netop de *sindslidende* er den gruppe, flest — nemlig 96 pct. — opfatter som svagt stillede, jf. tabel 9.5.

**Tabel 9.5: Andel i befolkningen, der opfatter en række grupper som svage**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Person</th>
<th>Først og fremmest ansvarlig for at gruppen &quot;klarer sig i tilværelsen&quot;</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Personen selv / familien</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>-------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Sindslidende</td>
<td>96</td>
</tr>
<tr>
<td>Handicappede</td>
<td>88</td>
</tr>
<tr>
<td>Kronisk syge</td>
<td>88</td>
</tr>
<tr>
<td>Over 80-årige</td>
<td>84</td>
</tr>
<tr>
<td>Hjemløse</td>
<td>84</td>
</tr>
<tr>
<td>Narkomaner og alkoholikere</td>
<td>84</td>
</tr>
<tr>
<td>Personer, som ikke kan klare et normalt job</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>Langtidsarbejdsløse</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>Enlige mødre</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>Unge under uddannelses</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrere</td>
<td>36</td>
</tr>
<tr>
<td>Over 60-årige</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>Småbørnsfamilier</td>
<td>18</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*Anm.: Mht. ansvarlig for gruppens velfærd er en søjle med "andel/ved ikke" udeladt.*

*Handicappede, kronisk syge og over 80-årige* anses af de fleste — mellem 84 og 88 pct. — også for at være svagt stillede, og det offentlige tillægges i meget høj grad ansvaret for disse tre gruppers samt de sindslidendes mulighed for at klare sig i tilværelsen. *Hjemløse* og *narkomaner* anses i samme grad for at være svagt stillede, men det offentlige tillægges ikke nær samme andel af ansvaret for disse gruppers velfærd: Ca. halvdelen af svarpersonerne mener, at det offentlige bærer ansvaret, mens godt 40 pct. mener, at personerne selv eller deres pårørende bør påtage sig ansvaret for, at disse personer klarer sig i tilværelsen. Det understreges i artiklen, at en stor del af de hjemløse og narkomanerne i realiteten er sindslidende. Men de to begreber "sindslidende" og "narkomaner" har vidt forskellig signalvirkning, og dette er formentlig afgørende for, at der er så stor forskel på, i hvilken grad de udsatte gruppers situation betragtes som deres egen henholdsvis det offentliges ansvar. Resultatet er i overensstemmelse med de resultater om betydningen af opfattelsen af, hvorvidt situationen er selvforskyldt, der refereres i afsnittet om lighed og retfærdighed i kapitel 3.

Ud fra en arbejdsmarkedssynsvinkel er de svage grupper de, som ikke er i stand til at opretholde en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet i form af et nærmere defineret omfang af beskæftigelse. I Nielsen (1996) eksempliceret ved grupperne langtidsarbejdsløse og personer, som ikke kan klare et normalt job. I andre sammenhænge tales om marginaliserede, eller om marginalgruppen og socialgruppen på arbejdsmarkedet. Uanset benævnelse er der tre begrundelser for at interessere sig for antallet af marginaliserede, udviklingen i antallet samt udskiftningen inden for gruppen, jf. afsnit 9.4:

1. Samfundsdeltagelse: At have et arbejde er socialt attraktivt, det ”hører med” til at definere gode levevilkår, og det sikrer mulighed for kontakt med andre mennesker.
2. Indkomstforhold: Langvarig forsørgelse via overførsler forøger risikoen for lavere indkomster på længere sigt.
3. Arbejdsmarkedstilknytning: Risikoen for helt at miste kontakten med arbejdsmarkedet er større for de marginaliserede. Jo flere marginaliserede, jo lavere er arbejdsudbuddet derfor på længere sigt.

Indkomstforhold er ikke medtaget som selvstændig gruppering i den citerede undersøgelse på trods af, at fattigdom, lav indkomst eller relativ lav indkomst, som det diskuteres i det foregående afsnit, også er emner i socialpolitikken. Det kan skyldes, at sammenhængen mellem indkomstforhold og grad af svaghed i mindre grad vil være gennemskuelig for interviewpersonerne, således at det vil være vanskeligt at opnå sammenlignelige svar. Det hænger måske sammen med, at fattigdom i absolut forstand ikke længere er et uløst problem i Danmark: Der er udbredt enighed om, at ingen, der legalt opholder sig i landet, behøver at være foruden de goder, såsom mad, tag over hovedet, opvarmning m.v., der skal til for at dække de basale fysiske behov forbundet med at sikre liv og helbred.
Fra forskellige kilder kan antallet af personer i de – ofte overlappende – respektive grupper, der har været nævnt ovenfor, opgøres. For nogle af grupperne er der tale om relativt upræcise skøn – hvor mange behandlingskrævende misbrugere af alkohol er der eksempelvis? Er det antallet af personer, der er i registreret behandling for et alkoholmisbrug i løbet af et kalenderår? Er det antallet af personer, som kunne have gavnb af et behandlingsforløb – og hvordan skulle dette opgøres? Det er imidlertid værdifuldt at have selv nogle upræcise skøn til rådighed til at give et indtryk af de respektive gruppers indbyrdes størrelsesforhold, jf. tabel 9.6.

### Tabel 9.6: Antallet af personer i forskellige befolkningsgrupper 2000/2002

<table>
<thead>
<tr>
<th>Befolkningsgruppe</th>
<th>Ca. antal personer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Behandlingskrævende sindslidende</td>
<td>22.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Prostituerede</td>
<td>5.000-7.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Behandlingskrævende misbrugere af alkohol</td>
<td>25.000-50.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Misbrugere af narkotika</td>
<td>25.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Hjemløse</td>
<td>11.000</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Udsatte personer i alt (Socialministeriets
1 skøn)                                              | ca. 50.000         |
| Børn anbragt udenfor hjemmet                           | 14.000             |
| Enlige forsergere                                      | 132.000            |
| Over 80-årige                                          | 188.000            |
| Over 66-årige                                          | 699.000            |
| Marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet          | 50.000             |
| (marginalgruppen)                                      |                    |
| 'Socialgruppen'                                        | 100.000            |
| Personer med relativ lav indkomst (< 50 pct. af       | 212.000            |
| medianindkomsten)                                      |                    |
| Personer med relativ lav indkomst (< 60 pct. af       | 457.000            |
| medianindkomsten)                                      |                    |
| Personer med livsindkomster < 60 pct. af               | 25.000-35.000      |
| medianlivsindkomsten                                   |                    |


### Socialt udsatte grupper

Afgørelsen af, hvem der er samfundets udsatte grupper er lige så diffus som opfattelsen af, hvem der er de svage. Rådet for socialt udsatte
har eksempelvis, jf. boks 9.2, en relativt vidtrækkende definition, som er noget bredere end den opfattelse, der kommer til udtryk i Socialministeriets Socialpolitiske Redegørelse. I sidstnævnte er fokus ”…alene på personer med meget alvorlige sociale og helbredsmæssige problemer. De har behov for massiv støtte fra det offentlige eller andre i forbindelse med bl.a. forebyggende indsats, behandling og særlig bostøtte for at kunne leve et tilfredsstillende liv.”

Boks 9.2: Forskellige definitioner af, hvem de udsatte er

<table>
<thead>
<tr>
<th>Socialpolitiske Redegørelse:</th>
<th>Rådet for socialt udsatte fokuserer desuden på:</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- hjemløse</td>
<td>- flygtninge</td>
</tr>
<tr>
<td>- sindslidende</td>
<td>- indvandrere</td>
</tr>
<tr>
<td>- prostituerede</td>
<td>- grønlændere i Danmark</td>
</tr>
<tr>
<td>- stofmisbrugere</td>
<td>- mennesker, som pga. andre alvorlige problemer befinder sig i udkanten af det sociale fællesskab</td>
</tr>
<tr>
<td>- alkoholmisbrugere</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


Det kan i de fleste tilfælde opgøres, hvor mange midler det offentlige anvender på de dele af omsorgen for de udsatte grupper, der har direkte sammenhæng med de pågældende gruppers særlige problemer. Det er imidlertid ikke så lige til at skønne over, hvor mange personer, den offentlige indsats omfatter og ej heller hvor mange, der ”falder igennem” den offentlige indsats for udsatte grupper. De, som tilhører målgruppen for en given serviceydelse uden at gøre brug af den, siges at være udtryk for et manglende take-up, jf. kapitel 5, og dermed er de på den ene side udsat for et velfærdsstab, men på den anden side medvirkende til at begrænse de offentlige udgifter forbundet med ydelsen.

Generelt indsamles der først statistisk materiale i det øjeblik, den udsatte bliver modtager af en offentlig ydelse, der kan identificere vedkommende ved at registrere det offentlige udgifter forbundet med ydelsen.

---

8 I dette afsnit stammer talmaterialet hovedsageligt fra to kilder, begge fra Socialministeriet: Socialpolitisk Redegørelse 2002 samt upublicerede notater om handicappede og sindslidende, udsatte grupper og børn og unge (Socialpolitiske Nøgletal) fra 2004. Talmaterialet vedrørende antal i sidstnævnte bygger på Den sociale ressourceopgørelse, som opgør benyttelsen af diverse sociale tilbud i en bestemt uge hvert år. Dvs. at statistikken omfatter berørte i denne uge og dermed giver et bud på antallet af helårspersoner (forudsat nogenlunde jævne belægning, året igennem), der benytter det pågældende tilbud. Udgiftsstallene vedrører de samlede udgifter i året. I Socialpolitiske Redegørelse er der gjort et forsøg på at omregne den sociale ressourceopgørelsens bestandtal på ugebasis til et antal berørte i årets løb. Det er som hovedregel disse tal, der indgår i de her viste bokse med talmæssige oplysninger, og som hovedregel tallene fra Den sociale ressourceopgørelse, der indgår i tabellerne over antals- og udgiftsudvikling. Derfor er der ikke umiddelbar sammenlignelighed mellem de to sæt af illustrationer.

9 Take-up er betegnelsen for den andel af de berettigede til en given ydelse, der faktisk modtager ydelsen.
mange af de tilbud til udsatte grupper, der gives i halvoffentligt og frivilligt/kirkeligt regi. Der er en række begrænsninger forbundet med den fragmenterede registrering: Det er svært at fastslå målgruppernes størrelse, det er ligeledes svært at vurdere resultaterne af indsatsen og hertil kommer, at de overlap, der i varierende grad er imellem flere af de angivne grupper, sløres fordi den tilgængelige statistik tager udgangspunkt i ét problem ad gangen.

Prostituerede er et godt eksempel på problemstillingen om manglende data: Der er formentlig en udbredt opfattelse af, at prostituerede udgør en udsat gruppe i befolkningen, og hertil kommer, at der til en vis grad er overlap med andre udsatte grupper: En andel af de prostituerede har misbrugsproblemer eller problemer med hjemløshed, andre prostituerede har en sindslidelse. Ikke desto mindre er det kvantitative grundlag for at beskrive de prostituerede som udsat gruppe betragtet særdeles sparsomt og fragmenteret udover, at der skønnes at være 5.000-7.000 prostituerede på landsplan, og at hovedparten af dem er kvinner, jf. Socialministeriet (2002).


Udover hvad der ligger i det offentliges forpligtelse til at yde forsørgelse for de, som er uden mulighed for egenforsørgelse, er det offentliges ansvar overfor udsatte grupper blandt voksne nedfældet i formålsbeskrivelsen i den Sociale servicelov § 67 ff.: "Til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, skal der ydes en særlig indsats. Formålet med indsatsen er

- at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,
- at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
- at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og
• at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v., eller i botilbud efter denne lov."

Omsorgen er organiseret i en række forskellige servicetilbud rettet imod de udsatte grupper, jf. boks 9.3.

Boks 9.3: Redskaber i omsorgen for udsatte grupper

- gadeplansarbejde
- opholdssteder for misbrugere
- forsorgshjem og herberger
- væresteder
- caféer
- aktivitetssteder og værksteder
- botilbud af forskellig karakter
- bostøtte, hjemmehjælp, hjemmepleje
- støtte- og kontaktpersoner
- opsøgende psykoteams
- behandlingstilbud
- rådgivning


Hjemløse


Tabel 9.7: Fordeling af længder af ophold på hjem for hjemløse, 2002

<table>
<thead>
<tr>
<th>Antal dage pr. ophold</th>
<th>Gns.</th>
<th>Antal ophold</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>4.366</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2-5</td>
<td>5.923</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6-30</td>
<td>3.655</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>31-119</td>
<td>2.685</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>120-364</td>
<td>1.611</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>365</td>
<td>826</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>I alt længde</td>
<td>19.066</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Den Sociale Ankestyrelse opgør antallet af hjemløse i botilbud efter Servicelovens §94 efter andre metoder end Danmarks Statistik anvender i forbindelse med Den social Ressourceopgørelse: Ankestyrelsen opgør antallet ekskl. personer med ophold i krisecentre, som ikke anses for at have hjemløshed som problem. Antallene er desuden ekskl. personer, der af kommunerne henvises til at benytte aktiveringstilbud på §94-hjem uden at være hjemløse.


Hjemløshed er for de fleste kombineret med en række andre problemer, herunder helbredsproblemer, misbrug og kriminalitet. Ifølge Stax (1999), som har analyseret de videre livsløb for alle 18-35-årige, der i sommeren
1988 til sommeren 1989 var indskrevet i § 94-botilbud\(^{10}\) i mere end 3 sammenhængende døgn, har de hjemløse, som følge af relaterede helheds- og misbrugsproblemer, i gennemsnit en overdødelighed på 15 gange den aldersbetingede dødshyppighed i den øvrige befolkning.

**Boks 9.4: Talmæssige oplysninger om hjemløshed, 2001/2002**

- Det skønnes, at i alt ca. 11.000 personer var berørt af hjemløshed i årets løb. Pr. 1. januar 2001 var i alt ca. 2.670 personer på forsorgshjem, herberger m.v. I alt ca. 8.000 personer var indskrevet på forsorgshjem, herberger m.v. i årets løb.

- De offentlige udgifter til *sociale servicetilbud* rettet imod hjemløse udgjorde i 2001 649,4 mio.kr. (2002 p/l)\(^{11}\).

Forsørgelsesgrundlaget for indskrevne i §94-botilbud fordelte sig på:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kontanthjælp: 39 pct.</th>
<th>Arbejdsløshedsdagpenge m.m.: 8 pct.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Social pension: 23 pct.</td>
<td>Lønindkomst: 5 pct.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Alders- og kønsfordelingen af brugerne af §94-botilbud var:

Mænd udgør knap tre fjerdedele, heraf

- 18-29 årige 13,0 pct.
- 30-49 årige 44,5 pct.
- 50-66 årige 16,8 pct.
- 67+ årige 1,1 pct.

Kvinder udgør godt en fjerdedel, heraf

- 18-29 årige 6,7 pct.
- 30-49 årige: 12,3 pct.
- 50-66 årige 4,4 pct.
- 67+ årige 0,3 pct.

Anm.: Såkaldte *botilbud efter servicelovens § 94* omfatter forsorgshjem, herberger, krisecentre m.v. De viste udgiftstal er ekskl. forsørgelsesudgifter. Der er tale om en skønsmæssig opdeling af udgifterne i en række tilbud, der retter sig imod mere end én udsat gruppe. Kilde: *Den Sociale Ankestyrelse (2003).*


\(^{10}\) Reglerne om Servicelovens § 94-botilbud fandtes indtil 1999 i Bistandslovens § 105.

\(^{11}\) p/l angiver pris-/lønforhold.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Antal</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Forsorgshjem m.v.</td>
<td>2.791</td>
<td>2.856</td>
<td>3.261</td>
<td>3.329</td>
<td>3.656</td>
<td>3.459</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre service-tilbud til forskellige udsatte grupper</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td></td>
<td>2.260</td>
<td>2.321</td>
<td>640</td>
</tr>
<tr>
<td>Udgifter</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>I alt</td>
<td>530</td>
<td>544</td>
<td>599</td>
<td>601</td>
<td>624</td>
<td>634</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Stofmisbrugere og alkoholmisbrugere

Talmæssige oplysninger om alkohol- og stofmisbrugere er i nogen grad præget af dels mangel på viden om de personer med misbrugsproblemer, der ikke er i kontakt med sundhedsvæsenet eller på anden vis registreres, og dels af forskellige indfaldsvinkler til indsamling af data: På Socialministeriets område omfatter antalsoplysningerne eksempelvis antal beboere på behandlingsshjem for alkoholskadede, mens udgiftstallene vedrører alle former for alkoholbehandling i ministeriets regi. På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område skelnes der ikke imellem eksempelvis alkoholrelateret behandling af socialt udsatte personer og andre, og det er derfor kun med varsomhed, udgiftstal herfor kan sammenlignes med den øvrige beskrivelse af vilkårene for socialt udsatte personer.

Der skønnes, ifølge Sundhedsstyrelsens reviderede skøn for 2001, at være ca. 25.000 stofmisbrugere12. Ca. 10.800 personer, svarende til godt 43 pct. af det samlede antal, skønnes at have været i behandling herfor i årets løb jf. boks 9.5. Af de anslået 200.000-250.000 personer, som skønnes at være afhængige af alkohol, vurderes det med et tilsvarende usikkert skøn, at 10-20 pct. er behandlingskrævende. Ca. 17.000 personer er årligt i ambulant behandling for alkoholmisbrug, og hertil kommer ca. 700 i offentlige døgnbehandlingstilbud. Et ikke opgjort antal alkoholmisbrugere er i diverse behandlingstilbud i privat regi.

---

Boks 9.5: Talmæssige oplysninger om stofmisbrugere og alkoholmisbrugere, 2001/2002

Stofmisbrugere:
- Der skønnes at være i alt ca. 25.000 stofmisbrugere.
- Ca. 10.800 personer har været i behandling i årets løb
- De offentlige udgifter til sociale servicetilbud rettet imod stofmisbrugere udgjorde i 2001 608 mio.kr. (2002 p/l)
- Indikation for effekter af behandling:
  i) hver femte, der har gennemført såkaldt stoffri behandling, er fortsat stoffri efter 2 år
  ii) hver tiende i metadonbehandling har intet sidemisbrug af andre stoffer

Alkoholmisbrugere:
- Ca. 200.000-250.000 personer anslås at være afhængige af alkohol
- Skønsomt har 25.000-50.000 af disse et behandlingsbehov
- Ca. 2.000 personer dør årligt af alkoholmisbrugsrelaterede årsager ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2002)
- Ca. 17.000 personer er årligt i ambulant behandling for alkoholmisbrug
- Ca. 700 personer er årligt i offentlige døgnbehandlingstilbud. Hertil kommer diverse behandlingstilbud i privat regi; ca. halvdelen af pladserne i disse tilbud finansieres af private midler, evt. arbejdsgiver
- De offentlige udgifter til sociale servicetilbud rettet imod alkoholmisbrugere udgjorde i 2001 128 mio. kr. (2002 p/l)

Anm.: De viste udgiftstal er ekskl. forsørgelser udgifter. Der er tale om en skønsom tæggelse af udgifterne i en række tilbud, der retter sig imod mere end én udsat gruppe. Udgiftstallene vedr. alkoholmisbrug er ekskl. udgifter i sundhedssektoren til behandling af alkoholrelaterede helbredsskader.


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Antal</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Behandlingshjem for alkoholskadede</td>
<td>101</td>
<td>195</td>
<td>193</td>
<td>196</td>
<td>298</td>
<td>356</td>
</tr>
<tr>
<td>Udgifter</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Behandling af stofmisbrugere</td>
<td>230</td>
<td>327</td>
<td>559</td>
<td>598</td>
<td>603</td>
<td>608</td>
</tr>
<tr>
<td>Alkoholbehandling og hjem for alkoholskadede</td>
<td>74</td>
<td>106</td>
<td>100</td>
<td>129</td>
<td>134</td>
<td>128</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### Sindslidende

Det skønnes, at ca. 22.000 personer har en sindslidelse som gør, at de har behov for ét eller flere sociale servicetilbud, dvs. har behov for behandling, der går ud over den rent sundhedsfaglige, jf. boks 9.6. Ligesom det er beskrevet i afsnittet om personer med misbrugsproblemer, er der afgrænsningsmæssige problemer forbundet med tal for offentlige udgifter til social- og sundhedstjeneste rettet imod de sindslidende udsatte: På socialområdet kan de samlede udgifter i 2001, som udelukkende vedrører sindslidende, opgøres til ca. 1,26 mia.kr. inklusiv botilbud, På sundhedsområdet opgøres udførelserne til psykiatribehandling til 4,66 mia.kr. i 2001, men det er ikke muligt at angive, hvor stor en andel heraf, der vedrører mennesker, som må henregnes til de udsatte i samfundet.

### Boks 9.6: Talmæssige oplysninger om sindslidende, 2001

- Det skønnes, at ca. 22.000 personer har en behandlingskrævende sindslidelse i den forstand, at de har behov for ét eller flere sociale servicetilbud.
- Skønsmæssigt 1.000 af disse kan betegnes som meget vanskeligt stillede, idet de har både en sindslidelse og et misbrug af alkohol og/eller narkotika.
- De offentlige udgifter på socialområdet vedrørende bolitilbud, der kan henregnes til sindslidende, udgjorde i 2001 1,26 mia. kr. (2003 p/l).
- Den psykiatriske sengekapacitet udgjorde i perioden 1996-2001 ca. 4.200 normerede heldøgnssenge. Belægningsprocenten i 2001 var som gennemsnit 92 pct. med den laveste belægning på gerontopsykiatriske og børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger (ca. 80 pct.).
- De samlede udgifter til psykiatriområdet i amterne og Hovedstadens Sygehus-fællesskab udgjorde i 2001 ca. 4,66 mia. kr.

Anm.: De viste udgiftstal er ekskl. forsørgelsesudgifter. Der er tale om en skønsmæssig opdeling af udgifterne i en række tilbud, der retter sig imod mere end én udsat gruppe.


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1998</th>
<th>1999</th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
<th>2002</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Døgnbeboere i alt 1)</td>
<td>-</td>
<td>4.434</td>
<td>4.795</td>
<td>4.801</td>
<td>4.957</td>
</tr>
<tr>
<td>Brugere af dagtilbud i alt 2)</td>
<td>- 6.504</td>
<td>8.624</td>
<td>8.923</td>
<td>8.931</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Udgifter til botilbud i mio.kr. 3)</td>
<td>482</td>
<td>563</td>
<td>1.833</td>
<td>1.973</td>
<td>2.696</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: 1) Omfatter botilbud efter servicelovens § 91, kommunale midlertidige ophold og bofællesskaber efter bistandslovens § 68, samt midlertidige og længerevarende amtskommunale botilbud efter servicelovens § 93 og § 92, og det er kun sindslidende brugere, der er medregnet. 2) Dagtilbud omfatter støtte- og kontaktpersonordningen for sindslidende, socialpædagogisk bistand efter § 73 og behandlingsmæssige tilbud efter §86. Den enkelte kan være bruger af mere end ét tilbud, hvorfor det samlede antal personer kan være lavere end de opgivne brugerantal. De samlede udgifter er nettodriftsudgifterne til botilbud, som anvendes af sindslidende. 3) Udgifterne vedrører pkt. 1., dog er udgifter vedr. § 91 opgjort på baggrund af fordelingen af antal brugere på diverse ordninger, og konstaterede udgifter til kontaktperson og ledageordning for sindslidende er også medtaget. Udgifterne omfatter dermed kun sindslidende.


I den anvendte afgrænsning af de udsatte grupper i samfundet, som i høj grad afspejler de afgrænsninger, der almindelighvis anvendes af diverse sagkyndige på området, er fysisk handicappede ikke medtaget. Det skyldes ikke, at udviklingshæmmedes og fysisk handicappedes problemer opfattes som mindre tunge og omsorgsberettigende end de sindslidendes. Men for mange fysisk handicappede kan de rette hjælpedemidler og service-tilbud kompensere i en sådan grad, at den handicappede har mulighed for at deltage i samfundslivet på tilnærmelsesvis "lige" vilkår med andre. Dette er ikke tilfældet for hovedparten af personerne i de grupper, der her er medregnet til de udsatte grupper.

**Udsatte børn og social arv**

I forbindelse med projektet *Vidensopsamling om social arv*, Socialministeriet (2003) skønnes det, at 10 pct. af alle børn (i analysen beskrevet ved en årgang af 3½ årige børn, hvis familier er fulgt siden fødslen) vokser op i familier med mere end én type af sociale belastninger, så som forældre med psykiske problemer, arbejdsløshed, manglende uddannelse eller selvoplevelset dårlig økonomi. Der skal, ifølge beskrivelsen, være mere end
én sådan social belastning til stede, før der er tale om en forøget risiko for at blive et udsat barn. Forældres psykiske problemer viser sig dog at være den vigtigste enkeltstående faktor i forbindelse med forøget risiko for at være udsat. Den årgang af børn, der er analyseret, er fulgt igennem 4 år, og det viser sig, at det er de samme familier, der år for år udpeges som socialt belastede. Når ca. 10 pct. af børnene i den undersøgte årgang kan skønnes at være socialt udsatte svarer det, med de nuværende fødselstal, til ca. 7.000 udsatte børn pr. alderstrin.

At vokse op i en familie med sociale belastninger betyder, at børnene vokser op med forældre, der har færre ressourcer – emotionelt, uddannelsesmæssigt, økonomisk og erhvervsmæssigt – til rådighed, end hvad der gælder flertallet af børn. De færre ressourcer medfører ringere mulighed for at skabe trygge opvækstvilkår for barnet, eksempelvis manglende evner til "at hjælpe barnet ved at gå ind i de vanskeligheder, det møder, og mindre overskud til at arbejde for en løsning af barnets problemer", jf. Socialministeriet (2003b). Der er en klar statistisk sammenhæng mellem på den ene side eksempelvis dårligere relationer til jævnaldrende børn, antiosocial adfærd og opmærksomhedsvanskeligheder og på den anden side sociale belastninger i hjemmet. Sammenhængen er ikke deterministisk: Der er en forøget risiko for at blive udsat barn i familier med sociale belastninger, men mange børn fra socialt belastede familier har normale opvækstvilkår og ingen forøget risiko for at have de beskrevne problemer senere i tilværelsen.

Negativ social arv er risikoen for, at sociale belastninger i barnets familie "nedarves", således at barnet, når det er voksne, har større risiko for at være del af en familie, der er præget af sociale belastninger end andre børn.

### Tabel 9.11: Sammenhæng mellem negative påvirkninger i barndommen og risiko for dårligere livsvilkår for barnet

<table>
<thead>
<tr>
<th>Oversandsynlighed for:</th>
<th>Faderen længerevarende arbejdsløs året før</th>
<th>Moderen var tenager ved barnets fødsel</th>
<th>Forældre har alkohol- eller stofmisbrug</th>
<th>Forældre syndsindsidende</th>
<th>Barnet udsat for vold</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Barnet død inden 27. år</td>
<td>-</td>
<td>1,3</td>
<td>1,4</td>
<td>1,9</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Barnet anbragt udenfor hjemmet</td>
<td>2,0</td>
<td>5,7</td>
<td>2,5</td>
<td>3,8</td>
<td>2,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Familien opløsning</td>
<td>2,6</td>
<td>-</td>
<td>2,2</td>
<td>5,1</td>
<td>2,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Vold i familien</td>
<td>4,4</td>
<td>3,2</td>
<td>2,5</td>
<td>8,8</td>
<td>4,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Ungdomsarbejdsløshed</td>
<td>1,2</td>
<td>2,0</td>
<td>1,3</td>
<td>1,4</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Teenagemoderskab</td>
<td>2,7</td>
<td>1,8</td>
<td>2,0</td>
<td>2,3</td>
<td>1,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Narkomani</td>
<td>2,5</td>
<td>-</td>
<td>2,4</td>
<td>3,6</td>
<td>2,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Psykiske lidelser</td>
<td>1,8</td>
<td>1,3</td>
<td>1,8</td>
<td>2,5</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Selvmordsforsøg</td>
<td>2,1</td>
<td>1,2</td>
<td>1,6</td>
<td>2,0</td>
<td>2,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Voldskriminalitet</td>
<td>1,8</td>
<td>1,6</td>
<td>2,0</td>
<td>2,3</td>
<td>1,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Børn født i 1966 fulgt gennem en 15-årige periode fra 1979 til 1993. Mer-sandsynlighedsraten er målt som sandsynligheden for en hændelse divideret med tilsvarende sandsynlighed for personer, der ikke har været ude for den pågældende negative påvirkning. Alle tabellens udfald er signifikante på mellem 0,01 og 0,0001 signifikans-niveau. "-" angiver enten, at det pågældende udfald ikke er signifikant, eller at det ikke giver mening (f.eks. "vold i familien" som forklaring på "vold i familien"). Kilden medtager også sammenhængen med moderens arbejdsløshed året forud, men resultaterne adskiller sig ikke afgørende fra resultaterne mht. faderen, og er derfor udeladt.


Det har altså, statistisk set, meget langsigtede konsekvenser for børns liv og leevilkår som voksne at være vokset op i familier med sociale belastninger. Det understreges i undersøgelsen, at analysen udelukkende er gennemført ved hjælp af registerdata; dvs. at først når eksempelvis vold imod barnet eller forældres misbrugsproblemer er registreret af en offentlig myndighed, og altså dermed "opdaget", indgår barnet i analysen. På trods af, at de sociale belastninger således har været kendte, og der dermed har kunnet finde en indsats sted for at forbedre barnets vilkår, har denne eventuelle indsats ikke haft en effekt, der har reduceret de ramte børns risiko til et niveau på linje med børn, som ikke har haft sådanne belastninger i deres opvækst. Derfor er fokus på socialt udsatte børns vilkår og fokus på, hvilke tiltag der virker forbedrende på børnenes vilkår, vigtig.
Nogle forskere, heriblandt Gøsta Esping-Andersen, er af den opfattelse, at bl.a. daginstitutionernes kvalitet og dækningsgrader er af betydning for begrænsninger i betydningen af negativ social arv, fordi der i daginstitutionerne foregår en betydelig udjævning af de forskelle i forudsætninger for eksempelvis indlæring, børnene er udrustet med som resultat af opvæksten i socialt belastede familier.


### Boks 9.7: Talmæssige oplysninger om udsatte børn, 2001

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>-</strong></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ca. 12.700 børn var omfattet af diverse forebyggende tilbud, heraf ca. halvdelen i form af aflastningsophold af kortere og længere varighed.</td>
</tr>
<tr>
<td>Ca. 32.800 familier var omfattet af diverse forebyggende tilbud rettet imod familien som helhed, knap halvdelen af familierne benyttede sig af mere end ét tilbud.</td>
</tr>
<tr>
<td>Pr. 1. januar 2001 var der i alt 1.161.057 børn under 18 år i Danmark. Det vil sige, at godt 1 pct. af børnene var anbragt uden for eget hjem.</td>
</tr>
<tr>
<td>10 pct. af 3½ årige børn vokser op i familier med sociale belastninger. Der er jf. Socialministeriet (2003b) en klar statistisk sammenhæng mellem på den ene side eksempelvis dårlige relationer til jævnaldrende, antisocial adfærd, opmærksomhedsavviseligheder og på den anden side sociale belastninger i hjemmet.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Socialministeriet (2003b), Socialministeriet (2004a,b,c).

Siden 1994 er antallet af børn anbragt uden for hjemmet vokset med ca. 20 pct. Forbruget af forebyggende tilbud rettet imod både børnene og de unge selv og mod deres familier er vokset endnu hurtigere i den pågældende periode, nemlig med henholdsvis ca. 33 og ca. 84 pct., jf. tabel 9.12. Udgifterne til de to typer af foranstaltninger er vokset reelt ca. 38 pct. i samme periode.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Antal</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Børn og unge anbragt uden for eget hjem¹)</td>
<td>11,9</td>
<td>11,6</td>
<td>12,1</td>
<td>13,6</td>
<td>14,2</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Forebyggende tilbud til børn og unge, netto²)</td>
<td>6,9</td>
<td>8,0</td>
<td>9,6</td>
<td>11,4</td>
<td>12,7</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Forebyggende tilbud til familier, netto³)</td>
<td>24,5</td>
<td>29,9</td>
<td>28,0</td>
<td>31,6</td>
<td>32,8</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Hjælp til handicappede børn⁴)</td>
<td>76,7</td>
<td>89,8</td>
<td>96,0</td>
<td>44,1</td>
<td>46,1</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Anbringelser uden for hjemmet</td>
<td>4,795</td>
<td>4,903</td>
<td>5,515</td>
<td>6,058</td>
<td>6,615</td>
<td>6,922</td>
</tr>
<tr>
<td>Forebyggende tilbud, i alt</td>
<td>1,144</td>
<td>1,376</td>
<td>1,684</td>
<td>2,023</td>
<td>2,331</td>
<td>2,504</td>
</tr>
<tr>
<td>Hjælp til handi- cappede børn⁵)</td>
<td>719</td>
<td>835</td>
<td>1,145</td>
<td>1,219</td>
<td>1,344</td>
<td>1,414</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Netto angiver, at barnet/familien kun er talt med én gang, uanset antallet af benyttede tilbud. 1) Omfatter formidlet døgnpleje og døgninstitutioner, herunder sikrede døgninstitutioner. 2) Omfatter personlig rådgivning, fast kontaktperson, aflastnings-ophold, støtte til kost-/efterskole, formidling af praktikophold og etablering af udslusnings-ordning fra anbringelser uden for hjemmet. 3) Omfatter konsulentbistand, dagtilbud, praktisk eller pædagogisk bistand i hjemmet, familiebehandling eller anden støtte i hjemmet, døgnophold for børn/forældre, kontaktpersoner, diverse økonomisk støtte (ikke forsørgelse). 4) Omfatter merudgifter sfa. af barnets handicap, samt dækning af tabt arbejdsfortjeneste ved forsørgelse af barnet i hjemmet. For Hjælp til handicappede børn er antal benyttede servicetilbud ikke opgjort netto.


9.4 Marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet

Som beskrevet i afsnit 9.2 opfattes det at have et arbejde som en vigtig faktor blandt de faktorer, der tilsammen skaber rammerne for et godt liv. Det er i overensstemmelse med befolkningens opfattelse af langtidsledige og personer, der ikke kan klare et arbejde på normale vilkår, som svagt stillede grupper.

Som ovenfor beskrevet er der tre begrundelser for, hvorfor antallet af marginaliserede, udviklingen i antallet samt udskiftningen inden for gruppen er vigtig: For det første er det at have et arbejde et vigtigt led i den sociale anseelse og en vigtig kilde til mellemmenneskelige relationer. For det andet forøger langvarig ledighed risikoen for ringere indkomstforhold på længere sigt, fordi de marginaliserede har større risiko for helt at miste kontakten med arbejdsmarkedet. Og for det tredje har der været et vis
fokus på, at marginalgruppen og socialgruppen udgør et indtil videre ikke aktiveret potentielle for at forøge arbejdsumiddel.

De marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet – eller marginalgruppe, socialgruppe og randgruppe – er et forsøg på at operationalisere opfattelsen af, hvem der er svagt stillede i forhold til arbejdsmarkedet. Nogle grupper har rige tilknytning til arbejdsmarkedet, men kan alligevel udelukkes i denne sammenhæng – det gælder eksempelvis hovedparten af folke- og forlængespensionisterne. Marginalgruppen omfatter personer, som har været ledige, i aktivering (eksklusiv iværksætter- og igangsætningsydelse) og/eller på uddannelsesorlov over 80 pct. af tiden i gennemsnit over en sammenhængende 3-årig periode. Socialgruppen omfatter personer, som i over 80 pct. af tiden i gennemsnit over en 3-årig periode har været på kontanthjælp, sygedagpenge/løn under sygdom, i revalidering, ledige, i aktivering eller på uddannelsesorlov, med mindre personen også indgår i marginalgruppen. Randgruppen udgør tilmeldingsstørrelse af de to andre grupper.

Det antages, at personer i marginalgruppen er tættere på arbejdsmarkedet, end socialgruppen er: Rådigheden, i form af AF-tilmelding, er højere i marginalgruppen end i socialgruppen, ligesom der er forskelle i sammenhængen af de to gruppens personkreds som gør, at det formentlig, alt andet lige, vil være lettere for hovedparten af marginalgruppens personer end for socialgruppens personkreds at opnå en arbejdsmarkedstilknytning.


Figur 9.8: Rand-, marginal- og socialgruppe, 1996-2001
Figur 9.9: Randgruppen fordelt efter primærydelse, 1996-2001

Fra 1997 til 2002 er antallet af personer i marginalgruppen ca. halveret, dvs. faldet fra ca. 100.000 til 50.000 personer. Socialgruppens størrelse har derimod holdt sig tilnærmelsesvis uforandret på et niveau omkring 100.000 personer,jf. figur 9.8.

I takt med at marginalgruppen er formindsket både absolut og relativt til socialgruppen, er sammensætningen af randgruppens personer på primær overførselsydelse ændret i retning af en større andel på kontanthjælp og i aktivering og en tilsvarende markant lavere andel på arbejdsløshedsdagpenge. I 2001 skønnes ca. 35 pct. af randgruppens personer at have kontanthjælp som primær ydelse, mens dagpengeledighed og aktivering dækker hver ca. 25 pct. af alle i gruppen.

Boks 9.8: Opgørelse af marginalgruppen, socialgruppen og randgruppen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Marginalgruppen</th>
<th>omfatter personer, som har været ledige, i aktivering (eksklusiv iværksætter- og igangsætningsydelse) og/eller på uddannelsesorlov over 80 pct. af tiden i gennemsnit over en sammenhængende 3-årig periode. Dermed svarer marginalgruppens personkreds stort set til de personer uden beskæftigelse, der står til rådighed for arbejdsmarkedet.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Socialgruppen</td>
<td>omfatter personer, som i over 80 pct. af tiden i gennemsnit over en 3-årig periode har været på kontanthjælp, sygedagpenge/løn under sygdom, i revalidering, ledige, i aktivering eller på uddannelsesorlov, med mindre personen også indgår i marginalgruppen. Hovedparten af socialgruppens personkreds står ikke umiddelbart til rådighed for arbejdsmarkedet.</td>
</tr>
<tr>
<td>Randgruppen</td>
<td>svarer omtrent til foreningsmængden mellem social- og marginalgruppen, men fratrukket personer, som ultimo opgørelsesperioden er i tidlig tilbageværelse. Forskellen svarer til ca. 3 pct. af randgruppen i alle årene. I randgruppen indgår personer både i og uden for arbejdsmarked. Randgruppen udgør dermed af personer, som i mindst 80 pct. af tiden inden for en 3-årig periode har befundet sig i én eller flere af tilstandene: Ledighed med dagpenge eller kontanthjælp tilmeldt AF, aktivering, eksklusiv igangsætnings-/iværksætterydelse, uddannelsesorlov, sygedagpenge/sygemelding med løn under sygdom, revalidering, kontanthjælpsmodtagere uden rådighedsforpligtelse.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Desuden er kvinder og personer med oprindelse uden for Danmark, herunder særligt indvandrere fra mindre udviklede lande, mere hyppigt repræsenteret i randgruppen. Eksempelvis er risikoen for at indgå i randgruppen i 2000 1½ gang større for kvinder end mænd, knap dobbelt så stor for ufaglærte som for faglærte og ca. 5½ gange større for personer med oprindelse i et mindre udviklet land end for personer med oprindelse i Danmark, jf. tabel 9.13.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Beskæftigede 1)</th>
<th>Andel af randgruppe</th>
<th>Andel af befolkning 2)</th>
<th>Andel af randgruppe</th>
<th>Andel af befolkning 2)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2000</td>
<td>96</td>
<td>2000</td>
<td>96</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Alder:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>17-29 år</td>
<td>27</td>
<td>23</td>
<td>4,4</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>30-49 år</td>
<td>49</td>
<td>59</td>
<td>7,5</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>50-59 år</td>
<td>21</td>
<td>13</td>
<td>3,6</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>60-66 år</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>2,3</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Uddannelse:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ufaglært</td>
<td>40</td>
<td>66</td>
<td>6,7</td>
<td>64</td>
</tr>
<tr>
<td>Faglært</td>
<td>37</td>
<td>25</td>
<td>3,9</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>KVU</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>4,4</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>MVU 2)</td>
<td>13</td>
<td>4</td>
<td>2,1</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>LVU</td>
<td>5</td>
<td>2</td>
<td>2,7</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Rådighed:</strong> 3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Med rådighedsforpligtelse .</td>
<td>- 60</td>
<td>-</td>
<td>51</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Uden rådighedsforpligtelse.</td>
<td>- 33</td>
<td>-</td>
<td>43</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Ikke klarlagt/ irrelevant</td>
<td>- 7</td>
<td>-</td>
<td>7</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Køn:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kvinder</td>
<td>47</td>
<td>55</td>
<td>5,7</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>Mænd</td>
<td>53</td>
<td>45</td>
<td>4,5</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Oprindelse:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Danmark</td>
<td>95</td>
<td>81</td>
<td>4,4</td>
<td>75</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre mere udviklede lande 4)</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>7,1</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Mindre udviklede lande</td>
<td>2</td>
<td>15</td>
<td>25,0</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Geografi:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Storbymområder 5)</td>
<td>47</td>
<td>46</td>
<td>5,9</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig land</td>
<td>53</td>
<td>54</td>
<td>4,4</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>I alt, 1.000 personer</strong></td>
<td>2.705</td>
<td>182,2</td>
<td>-</td>
<td>154,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Kapitel 9

Der er et vist, og formentlig stort, sammenfald imellem randgruppens medlemmer og personer, der tilhører en eller flere af de udsatte grupper, der var emnet for afsnit 9.3. En kvantificering af sammenfaldet ville være særlig interessant, men lader sig vanskeligt – om overhovedet – fremstille, fordi der i de anvendte registerdata ikke findes oplysninger om eksempelvis misbrugsproblemer, psykiatriske diagnoser m.v.

Med udgangspunkt i Arbejdsministeriets survey om marginalgruppen, Arbejdsministeriet (2001), er det imidlertid muligt at undersøge marginalgruppens medlemmers egen opfattelse af en række forhold, der kan have betydning for deres tilskyndelse til og mulighed for at opnå beskæftigelse, jf. boks 9.9.

Boks 9.9: Medlemmer af marginalgruppens egen opfattelse af forhold, som har betydning for tilskyndelse til og mulighed for at opnå arbejde

- Mere end halvdelen af de over 40 årige i marginalgruppen angiver at have et eller flere – oftest helbredsrelaterede – problemer ud over ledighed. Jo flere supplerende problemer, jo lavere beskæftigelsesprocent på interviewtidspunktet, og jo mindre er ønsket om og muligheden for at tiltræde et job inden for kortere tid.

- Halvdelen af de AF-tilmeldte og to tredjedele af de ikke AF-tilmeldte i marginalgruppen opfatter tilbuddene til vejledning for personer, der har svært ved at finde beskæftigelse, som utilstrækkelige.

- Uanset den aktuelle beskæftigelse på interviewtidspunktet, er holdningen til at arbejde positiv, når der spørges om, hvad vedkommende ville vælge, forudsat at der var frit valg mellem et arbejde eller en fast lavere ydelse på ca. 10.000 kr. pr. måned. De, som er uden for arbejdsmarkedet, er mindst positivt indstillede:

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>I arbejde</th>
<th>Ledig</th>
<th>I aktivering</th>
<th>Uden for arbejdsmarkedet</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Jeg ville helst have et arbejde</td>
<td>87</td>
<td>70</td>
<td>74</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>Jeg ville helst have en fast lav ydelse</td>
<td>11</td>
<td>25</td>
<td>24</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>Ved ikke</td>
<td>2</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>13</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Mere end halvdelen af de over 40-årige i marginalgruppen angiver således, ifølge en analyse fra Arbejdsministeriet (2001), at have et eller flere – oftest helbredsrelaterede – problemer ud over ledighed. Der er en sammenhæng mellem antallet af supplerende problemer og styrken af ønsket om at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre er holdningen
til det at have et arbejde overvejende positiv i marginalgruppen som helhed, og des tættere tilknytningen til arbejdsmarkedet, des mere positiv.

9.5 Konklusion

Med gennemgangen af nogle forskellige synsvinkler på det at være socialt udsat eller at tilhøre en svag befolkningsgruppe lægges der op til, at et led i debatten om velfærdssamfundets funktioner og dets fremtidige finansiering bør være spørgsmålet om, hvem der er de svagest stillede i samfundet, og hvordan velfærdssamfundet tager bedst muligt hånd om disse mennesker.

Det kan ikke konstateres objektivt, hvilke samfundsgrupper der er blandt de svagest stillede, derfor er den indirekte identifikation, som den offentlige debat gradvis skaber konsensus om, betydningsfuld i sig selv: Denne identifikation, eller afgrænsning, kanaliseres nemlig over i den politiske sfære i form af målretningen af den første socialpolitik imod bestemte gruppens behov. Det sker, selv om der, i mange tilfælde, undervejs kan være sket en afkobling imellem problem og det offentlige tilbud om løsning herpå. Eksempelvis er der blandt de ældre nogle, som pga. dårligt helbred eller manglende sociale relationer, er svagt stillede, og sådanne problemer medfører alvorlige velfærdsvirkninger for den enkelte. Derimod skønnes kun en meget lille del af de ældre at være økonomisk vanskeligt stillede. De ældre opfattes imidlertid ofte som en svagt stillet gruppe, og i de seneste to år er folkepensionen til en relativt stor andel af pensionisterne hævet (i form af den supplerende pensionsydelse). Baggrunden herfor er formentlig til dels, at mens det relativt let lader sig gøre at målrette en indsats ud fra bestemte indkomstkriterier, så er det betydeligt vanskeligere at identificere eksempelvis ensomme ældre og dermed målrette hjælpen "rigtigt".

Socialpolitisk afgrænser de socialt udsatte ud fra en række diagnoser: Sindslidende, hjemløse, misbrugere af alkohol eller narkotika m.fl. Tænkningen er, at velfærdssamfundet bør sikre disse udsatte mennesker om- sorg, først og fremmest af hensyn til deres personlige velfærd, og for at begrænse risikoen for videregivelse af negativ social arv til eventuelle børn. At en succesfuld hjælp, som fører til en begrænsning eller løsning af den enkeltes problemer også kan have positive samfundsøkonomiske følgevirkninger i form af lavere overføringsudgifter, højere skatteindtægter og lavere udgifter til velfærdsservice, er af mindre betydning.

Den arbejdsmarkedspolitiske synsvinkel er, at de, som kun har en marginal eller slet ingen tilknytning til arbejdsmarkedet, er svagt stillede, og at de, for såvel deres egen skyld som af hensyn til arbejdssudbuollet, bør hjælpes til at opnå en fastere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Ud fra en indkomstsynsvinkel er fokus på de, som har indkomster under en relativ grænse, der gives ved indkomstfordelingens form og det gene-
Kapitel 9

relle velstandsniveau. I et enkelt år er der således afgrænset en lavindkomstgruppe sammensat af en række personer, der af vidt forskellige årsager har lave indkomster i en kortere periode; eksempelvis studerende og selvstændige med svingende indtægtsforhold og personer, der af den ene eller anden grund mere vedvarende har lave indkomster. En lav disponibel indkomst i et enkelt eller nogle få år er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med at være svagt stillet.

Personer, som lever med vedvarende fattigdom i form af længerevarende perioder med lav indkomst, hører til blandt de svageste i befolkningen. Hvis velfærdssamfundet, jf. eksempelvis Rawls (1971), skal måles på kvalleten af omsorgen for de svageste, så bør bestræbelser på at minimere omfanget af langvarig fattigdom tillægges høj prioritet. Det kan siges i vidt omfang at være lykkedes i Danmark, jf. andelen på kun 0,6-0,8 pct. af befolkningen, som har under 60 pct. af medianindkomsten igennem hele voksenlivet, forudsat at denne grænse opfattes som et passende mål for fattigdom.

**Litteratur**


Børns vilkår (2004): www.boernsvilkaar.dk


Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv


Finansministeriet: Fordeling og incitamenter 2004, København, forventet udgivelse juni 2004,

Halvorsen, K. (2002): Sosiale problemer – en sosiologisk innføring, Fagbokforlaget, Oslo,


Lovtidende (1975): Lov om social bistand, juni 1974, bind 1, København.


Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv
Del III

Velfærdssamfundets fremtidige finansiering
Kapitel 10
Befolkningens udvikling

Udviklingen i middellevetiden er helt afgørende for de udfordringer, velfærdssamfundet står overfor. Derfor har Velfærdskommissionen fast udarbejdet en fremskrivning af middellevetiden i Danmark baseret på den metode, som internationalt vurderes at være den førende. Resultatet er, at middellevetiden frem til 2080 vokser med knap 6 år for mænd og 6½ år for kvinder. Denne vækst er større end den, der normalt lægges til grund for beregninger vedrørende den offentlige sektors langsigtede finansiering.

Danmark har i de seneste 40 år haft en meget lille vækst i middellevetiden i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med. Velfærdskommis- sionens fremskrivning af middellevetiden indebærer en forudsætning om, at den lave vækst fortsætter. Blandt andet opnår danske mænd og kvinder ifølge fremskrivningen først omkring år 2040 samme middellevetid, som svenske mænd og kvinder har i dag.

Befolkningsudviklingen er fremskrevet på basis af den forventede middellevetidsudvikling. Herudover antages, at kvinder fremover fortsætter med at føde ca. 1,7 barn i gennemsnit, og at nettoindvandringen og dennes sammensætning på landegrupper forbliver stort set konstant.

Disse antagelser betyder tilsammen, at det samlede folketal begynder at falde fra omkring 2010. Folketal det forventes at komme under 5 mio. mennesker omkring år 2070. Antallet af ældre på 65 år eller derover forventes at stige frem til 2040, hvor det vil være omkring 1½ gange så stort som i dag. Derefter stabiliseres antallet på omkring 1,2 mio. personer. Antallet af børn og unge under 15 år forventes gradvist at blive reduceret i samme periode.

Den demografiske forsørgerkvote, der måler antallet af børn, unge og ældre i forhold til antal personer i den erhvervsaktive alder, stiger 27 procent frem til 2040. Udviklingen i den demografiske forsørgerkvote kan betragtes som et simpelt mål for udviklingen i den offentlige sektors finansieringsbehov.

Antallet af fødsler og indvandrere påvirker ikke i nævneværdig grad den demografiske forsørgerkvote. Udviklingen i middellevetiden har derimod meget betydelig effekt på den demografiske forsørgerkvote.
Kapitel 10
Befolkningens udvikling

10.1 Udviklingen i den samlede befolkning

Danmarks befolkning er vokset fra 2,4 mio. personer i 1901 til knap 5,4 mio. i 2003. Der har været positiv befolkningsvækst i alle årene i det 20. århundrede bortset fra en periode i begyndelsen af 1980’erne.

Figur 10.1: Udviklingen i befolkningen opdelt efter oprindelse

Kilde: Danmarks Statistik og Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning.


Indvandrere og efterkommere udgjorde i 2003 i alt 8,1 procent af befolkningen. I år 2040 forventes denne andel at udgøre 16,8 procent og dermed at være mere end fordoblet. I 2080 forventes gruppernes samlede andel af befolkningen at være 24 procent. Heraf udgør indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande ¾ svarende til 18 procent af befolkningen.

De mest centrale antagelser bag Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning er:

Den samlede fertilitet (antal fødsler pr. kvinde i den fødedygtige alder) er forholdsvis konstant gennem perioden og ligger på et niveau omkring 1,7 barn pr. kvinde.

Den samlede nettoindvandring til Danmark fastholdes på det nuværende niveau og ligger på mellem 6.000 og 7.000 personer om året i stort set hele perioden.

Middellevetiden for både mænd og kvinder vokser. Frem til 2050 vokser middellevetiden for begge køn med 4 – 4,5 år.


10.2 Aldersfordelingen

Gennem de sidste hundrede år er der hele tiden blevet flere personer i den erhvervsaktive alder, som vi her definerer som personer mellem 15 og 64 år.2 Ved indgangen til 1900-tallet var der således knap 1½ mio. personer i den erhvervsaktive alder, mens der i 2000 var godt 3½ mio., jf. figur 10.2. Dermed er der i dag over dobbelt så mange forsørgere som for hundrede år siden.

2 Anvendelsen af en fast aldersgrænse for den erhvervsaktive alder er næppe rimelig over så lang en periode, hvor middellevetiden (jf. nedenfor) er vokset betydeligt. Tallene skal derfor kun tages som en indikator for udviklingen. Antallet af erhvervsaktive kan være steget mere, fordi stigninger i sundhedstilstanden har betydet, at det for flere er blevet muligt at være erhvervsaktiv til det 65. år.
Der forventes en mindre gunstig udvikling i antallet af forsørgere i de kommende århier, idet antallet af personer i den erhvervsaktive alder forventes at falde fra 2009. Fra et højdepunkt omkring 3,7 mio. personer i den erhvervsaktive alder i dette år, forventes antallet at falde støt til ca. 3,1 mio. personer i 2080. Der forventes altså på sigt, at være omkring 600.000 færre personer i alderen fra 15 til 64 år end i 2009. I det omfang den erhvervsaktive alder udvides i perioden – bl.a. fordi levetiden stiger – kan faldet i antal personer i den erhvervsaktive alder blive mindre.

Samtidig er der i løbet af det seneste århundrede sket en stigning i antallet af børn og ældre, dvs. personer uden for den erhvervsaktive alder. Omkring 1900 var der således omkring 1 mio. børn og ældre, hvilket er steget til ca. 1,8 mio. i 2002, jf. figur 10.2. Der er altså blevet flere personer i de aldersgrupper, som typisk skal forsørges. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år, så der er godt 2 mio. børn og ældre i 2040. Herved forventes antallet at være forholdsvis konstant.

**Figur 10.2: Antal personer henholdsvis i og uden for den erhvervsaktive alder**

![Diagram](image)

Kilde: Danmarks Statistik og Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning.

Hovedårsagen til, at antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder er steget, er, at der er blevet langt flere ældre, mens antallet af børn – med undtagelse af en kort periode fra 1940 – ikke er steget. Således er antallet af personer over 64 år steget fra knap 200.000 i 1900 til ca. 800.000 i dag, jf. figur 10.3. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år, således at antallet af ældre topper omkring 2040 med ca. 1,2 mio. for derefter at stabilisere sig omkring dette niveau. Det vil sige, at der om knap 40 år skønnes at være ca. 400.000 flere ældre end i dag. Antallet af børn ventes omvendt at falde fra omkring 1 mio. i dag til 750.000 i 2080.
Der forventes en relativt større stigning i antallet af ældste ældre end i ældregruppen som helhed. Således skønnes antallet af personer over 80 år at blive fordoblet fra omkring 200.000 til knap 400.000 personer i løbet af de kommende 40 år, jf. figur 10.3. Denne stigning er relevant, fordi de offentlige serviceudgifter pr. person er større for denne gruppe end for andre aldersgrupper.

Figur 10.3: Antal personer under 15 år og over henholdsvis 65 år og 80 år

I forhold til den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet er udviklingen i forholdet mellem de forskellige aldersgrupper i befolkningen af afgørende betydning. Størrelsesforholdet mellem forskellige aldersgrupper i befolkningen måles ofte ved udviklingen i den demografiske forsørgerkvote, der sætter antallet af børn og ældre i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder. Målet kan betragtes som et groft mål for antallet af personer, som skal forsørges, delt med antallet af potentielle forsørgere. Den kraftige stigning over de sidste hundrede år i antallet af personer i den erhvervsaktive alder har betydet et fald i den demografiske forsørgerkvote.

Den demografiske forsørgerkvote defineres som summen af antallet af personer i i alderen 0-14 år og antallet af personer, der er 65 år eller derover, divideret med antallet af personer i alderen 15-64 år.

Målt ved dette begreb skulle 3 erhvervsactive for hundrede år siden forsørge lidt mindre end 2 personer, mens 3 personer i dag kun skal forsørge 1,5 personer uden for den erhvervsaktive alder. Fremover forventes der at blive færre i den erhvervsaktive alder og flere uden for den erhvervsaktive
Kapitel 10

alder. Det betyder, at der omkring 2040 forventes at være 3 erhvervsaktive igen til at forsørge lidt mindre end 2 personer, der ikke er i den erhvervsaktive alder. Fra 2040 ligger dette tal nogenlunde fast.

Sammensætningen af personerne uden for den erhvervsaktive alder er dog markant anderledes end ved det 20. århundredes begyndelse.

Dette ses ved at opdele den demografiske forsørgerkvote i henholdsvis en demografisk børnekvote og en demografisk ældrekvote.

*Den demografiske børnekvote* er defineret som antallet af personer i alderen 0 – 14 år divideret med antallet af personer i alderen 15 – 64 år.

*Den demografiske ældrekvote* er defineret som antallet af personer på 65 år og derover divideret med antallet af personer i alderen 15 – 64 år.

I løbet af det 20. århundrede har antallet af børn ligget nogenlunde konstant, mens der er blevet flere i den erhvervsaktive alder. Således var der i 1900 omkring 0,57 barn pr. forsørger, hvilket i dag er faldet til godt og vel det halve. I fremskrivningen antages et beskedent yderligere fald, således at børnekvoten stabiliseres omkring 0,28 pr. person i den erhvervsaktive alder.

Figur 10.4: Demografiske forsørgerkvoter

Omvendt er antallet af ældre gennem det 20. århundrede vokset betydeligt mere end antallet af personer i den erhvervsaktive alder. I begyndelsen af århundredet var der 0,1 ældre pr. person i alderen fra 15 – 64 år. I dag er
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

...en dobbelt så mange ældre pr. erhvervsaktiv, nemlig 0,2. Frem til 2040 forventes den demografiske ældrekvote at vokse yderligere og at nå et niveau på 0,38. Herefter forventes kvoten at blive stabiliseret på det høje niveau.


10.3 Indvandringen


Boks 10.1: Definition af befolkningsgrupper

Figur 10.1 opdeler befolkningen i 5 grupper afhængig af oprindelse. Til opdelingen anvendes følgende statistiske definitioner:

En person har dansk oprindelse, hvis mindst en af forældrene både er dansk statsborger og født i Danmark. Det har ingen betydning, om personen selv er dansk statsborger eller født i Danmark

Hvis personen ikke har dansk oprindelse, er vedkommende:

Indvandrer, hvis personen er født i udlandet eller

Efterkommer, hvis personen er født i Danmark

Indvandreres og efterkommeres oprindelse er opdelt i to landegrupper, der følger FN’s definition:

Mere udviklede lande: USA, Canada og det meste af Europa samt Australien, New Zealand og Japan.

Mindre udviklede lande: Landene i Afrika, Latinamerika og Asien, samt en række tidligere Sovjetrepublikker og Tyrkiet.

En præcis landeafgrænsning findes i Markeprand, Stephensen & Pedersen (2003)

I figur 10.1 ses, at den antagne årlige nettoindvandring fører til, at antallet af indvandrede, som opholder sig i Danmark, vil være voksende i fremtiden. Indvandrede fra mindre udviklede lande udgjorde i 2003 3,3 procent af befolkningen. Denne andel forventes at blive fordoblet frem til 2040. Herefter forventes en fortsat svag stigning i gruppens andel af befolknin-
gen. Indvandrede fra mere udviklede lande udgjorde i 2003 2,9 procent af befolkningen. I 2040 forventes denne gruppe at udgøre 3,9 procent. Bruttoindvandringen af personer fra de to landegrupper antages at være af nogenlunde samme størrelsesorden i fremtiden. Årsagen til den noget stærkere vækst i antallet af indvandrede fra mindre udviklede lande er derfor alene, at tilbøjeligheden til at udvandre er betydeligt højere blandt indvandrere fra mere udviklede lande.

For de to efterkommergrupper er forskellen i vækstraten endnu større. Efterkommere fra mindre udviklede lande udgjorde i 2003 1,4 procent af befolkningen. I 2040 ventes andelen at være knap firdoblet og udgøre 5,3 procent. Efterkommere fra mere udviklede lande udgør 0,5 procent af befolkningen i 2003 og ventes i 2040 at udgøre 1,1 procent.

Årsagerne til den meget højere vækstrate for efterkommere fra mindre udviklede lande er dels, at antallet af indvandrede fra denne gruppe vokser hurtigere end antallet af indvandrede fra mere udviklede lande, dels at fertiliteten blandt indvandrede fra mindre udviklede lande forventes at være næsten dobbelt så høj som fertiliteten blandt indvandrede fra mere udviklede lande, jf. bilag 10.1.

Indvandrere og efterkommere udgjorde i 2003 i alt 8,1 procent af befolkningen. I år 2040 ventes denne andel at udgøre 16,8 procent og dermed at være mere end fordoblet. I 2080 forventes gruppernes samlede andel af befolkningen at være 24 procent. Heraf udgør indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande ¾ svarende til 18 procent af befolkningen.

Den fremtidige udvikling indebærer således et samfund med betydelig større variation i befolkningens oprindelse, end vi har været vant til i Danmark. Det kan i sig selv have betydelige konsekvenser for indretningen af velfærdsamfundet, jf. kapitel 5.

10.4 Middellevetid

Sikring af etlangt liv og en god sundhedstilstand for befolkningen er centrale opgaver for et velfærdsersamfund. På den anden side betyder en øget middellevetid, at det kan blive sværere at finansiere velfærdsersamfundet med den indretning, det har i dag. Med den faste pensionsalder på 65 år og en fast efterlønsalder på 60 år betyder en voksende middellevetid, at fremtidens pensionister umiddelbart vil modtage pension i en længere periode, end nutidens pensionister har udsigt til. Den forventede udvikling i middellevetiden er derfor af afgørende betydning, når det diskuteres, hvilke udfordringer velfærdsersamfundet står overfor.

Middellevetiden for den danske befolkning er steget betragteligt gennem de sidste knap 100 år. Både mænd og kvinder lever således omkring 23 år
længere i dag end for 100 år siden, jf. figur 10.5. Middellevetiden er i dag 79 år for kvinder og knap 75 år for mænd.

Middellevetiden er steget hastigere i nogle perioder end i andre. Siden begyndelsen af 1950’erne er middellevetiden steget langsommere end tidligere, men i de seneste 5 – 10 år har der igen været tendens til lidt højere stigningstakter for middellevetiden, jf. figur 10.6.

I fremskrivningen forudsættes en gradvis stigning i levetiden til 85,8 år for kvinder og 80,2 år for mænd i 2081. Det svarer til en gennemsnitlig årlig vækst på mindre end 0,1 år, hvilket er markant mindre end væksten i de forudgående knap 100 år. For både mænd og kvinder er den forudsatte vækst på niveau med den mindste stigning i en af de forudgående 10-årige delpérioders.

I 1960 var middellevetiden i Danmark blandt de højeste i verden. Danske mænd havde en middellevetid på 70,4 år, hvilket var den 5. højeste i OECD. Kvindernes middellevetid lå på en 6. plads med en middellevetid på 74,4 år. De lande, der havde højere middellevetid end Danmark, var Norge, Sverige, Island og Holland og for kvindernes vedkommende tillige Schweiz, jf. tabel 10.1.

Middellevetiden i Danmark har imidlertid siden 1960 udviklet sig markant langsommere end i flertallet af de øvrige vestlige lande. Det gælder i særlighed for kvinderne, hvor Danmark med en middellevetid på 79,3 år i år 2000 hører til blandt den dårligste tredjedel af OECD-landene, mens den danske middellevetid for mænd med 74,5 år er i den dårligste halvdel af OECD-landene.
Den meget moderate middellevetidsudvikling afspejles bl.a. ved, at danske mænd og kvinder - ifølge Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning, jf. senere - først omkring år 2040 forventes at opnå samme middellevetid, som svenske mænd og kvinder har i dag.

Den danske vækst i middellevetiderne i perioden fra 1960 til 2000 har været på 4,1 år for mænd og 4,9 år for kvinder. Det tilsvarende tal for Japan er 12,4 år for mænd og 14,4 år for kvinder. For begge køn har væksten i middellevetiden siden 1960 altså været knap 3 gange så høj i Japan som i Danmark.

Blandt OECD-landene har kun Slovakiet haft en lavere absolut vækst i kvindernes middellevetid end Danmark siden 1960. For så vidt angår mændene har kun Holland, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn haft en lavere absolut vækst i middellevetiden end Danmark.

**Tabel 10.1: Middellevetiden for mænd og kvinder i OECD-landene, år**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Holland</td>
<td>71.5</td>
<td>Island 78.0</td>
<td>Norge 75.8</td>
<td>Japan 84.6</td>
</tr>
<tr>
<td>Norge</td>
<td>71.3</td>
<td>Japan 77.7</td>
<td>Holland 75.4</td>
<td>Frankrig 82.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Sverige</td>
<td>71.2</td>
<td>Sverige 77.4</td>
<td>Island 75.0</td>
<td>Spanien 82.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Island</td>
<td>70.7</td>
<td>Sverige 76.9</td>
<td>Sverige 74.9</td>
<td>Schweiz 82.6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Danmark</strong></td>
<td><strong>70.4</strong></td>
<td><strong>Australien 76.6</strong></td>
<td><strong>Schweiz 74.5</strong></td>
<td><strong>Østrig 82.0</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>New Zealand</td>
<td>68.7</td>
<td>Norge 76.0</td>
<td><strong>Danmark 74.4</strong></td>
<td>Sverige 82.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Schweiz</td>
<td>68.7</td>
<td>New Zealand 75.7</td>
<td>Australien 73.9</td>
<td>Island 81.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Slovakiet</td>
<td>68.4</td>
<td>Grækenland 75.5</td>
<td>New Zealand 73.9</td>
<td>Norge 81.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Irland</td>
<td>68.1</td>
<td>Holland 75.5</td>
<td>UK 73.7</td>
<td>Luxembourg 81.3</td>
</tr>
<tr>
<td>Australien</td>
<td>67.9</td>
<td>Spanien 75.5</td>
<td>Frankrig 73.6</td>
<td>Østrig 81,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Tjekkiet</td>
<td>67.9</td>
<td>Østrig 75.4</td>
<td>Belgien 73.5</td>
<td>Finland 81.0</td>
</tr>
<tr>
<td>UK</td>
<td>67.9</td>
<td>UK 75.4</td>
<td>Tjekkiet 73.4</td>
<td>Belgien 80.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgien</td>
<td>67.7</td>
<td>Frankrig 75.2</td>
<td>USA 73.1</td>
<td>New Zealand 80.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Spanien</td>
<td>67.4</td>
<td>Luxembourg 74.9</td>
<td>Slovakiet 72.7</td>
<td>Tyskland 80.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Grækenland</td>
<td>67.3</td>
<td>Tyskland 74.7</td>
<td>Finland 72.5</td>
<td>Grækenland 80.6</td>
</tr>
<tr>
<td>Frankrig</td>
<td>67.0</td>
<td>Belgien 74.6</td>
<td>Tyskland 72.4</td>
<td>Holland 80.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Tyskland</td>
<td>66.9</td>
<td><strong>Danmark 74.5</strong></td>
<td>Grækenland 72.4</td>
<td>UK 80.2</td>
</tr>
<tr>
<td>USA</td>
<td>66.6</td>
<td>Finland 74.2</td>
<td>Luxembourg 72.2</td>
<td>Portugal 79.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Luxembourg</td>
<td>66.5</td>
<td>Ireland 74.2</td>
<td>Spanien 72.2</td>
<td>USA 79.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ungarn</td>
<td>65.9</td>
<td>USA 74.1</td>
<td>Østrig 71.9</td>
<td><strong>Danmark 79.3</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Finland</td>
<td>65.5</td>
<td>Portugal 72.7</td>
<td>Ireland 71.9</td>
<td>Irland 79,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Østrig</td>
<td>65.4</td>
<td>Tjekkiet 71.7</td>
<td>Polen 70.6</td>
<td>Korea 79.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Japan</td>
<td>65.3</td>
<td>Korea 71.7</td>
<td>Japan 70.2</td>
<td>Tjekkiet 78.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Polen</td>
<td>64.9</td>
<td>Mexico 71.6</td>
<td>Ungarn 70.1</td>
<td>Polen 77.9</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugal</td>
<td>61.2</td>
<td>Polen 69.7</td>
<td>Portugal 66.8</td>
<td>Slovakiet 77.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Mexico</td>
<td>55.8</td>
<td>Slovakiet 69.2</td>
<td>Mexico 59.2</td>
<td>Mexico 76.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Korea</td>
<td>51.1</td>
<td>Ungarn 67.2</td>
<td>Korea 53.7</td>
<td>Ungarn 75.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Tyrkiet</td>
<td>46.3</td>
<td>Tyrkiet 65.8</td>
<td>Tyrkiet 50.3</td>
<td>Tyrkiet 70.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: For Tyskland, Grækenland og Sydkorea er der anvendt 1999-værdier.
Kilde: OECD Health Data 2003.
Den relativt lave middellevetid i Danmark i år 2000 i forhold til andre sammenlignelige lande kan belyses ud fra såkaldte standardiserede dødelighedsrater, som er et mål for dødelighedens niveau med en given standard aldersfordeling.

De standardiserede dødelighedsrater for danske kvinder var i 1999 godt 22 pct. højere end gennemsnittet for de daværende 15 EU-lande og tilmed markant højere end vores nabolande. For mændene var niveauet "kun" 7 pct. højere end EU-gennemsnittet.


Tabel 10.2: Dødelighed som følge af kræft og hjertesygdomme, 1999, EU-15=100

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Kræft</th>
<th>Hjertesygdomme</th>
<th>I alt</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Kvinder</td>
<td>Mænd</td>
<td>Kvinder</td>
</tr>
<tr>
<td>Danmark</td>
<td>144</td>
<td>103</td>
<td>121</td>
</tr>
<tr>
<td>Tyskland</td>
<td>105</td>
<td>97</td>
<td>137</td>
</tr>
<tr>
<td>Holland</td>
<td>115</td>
<td>108</td>
<td>82</td>
</tr>
<tr>
<td>Sverige</td>
<td>98</td>
<td>76</td>
<td>121</td>
</tr>
<tr>
<td>UK</td>
<td>117</td>
<td>94</td>
<td>140</td>
</tr>
<tr>
<td>Norge</td>
<td>104</td>
<td>89</td>
<td>116</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Standardiserede dødelighedsrater. Hjertesygdomme angiver iskæmiske hjertesygdomme, dvs. hjertesygdomme forårsaget af forkalkning af hjertets kranspulsårer.

Kilde: Eurostat.

Med 21 pct. over EU-gennemsnittet har danske kvinder også en forholdsvis stor overdødelighed som følge af iskæmiske hjertesygdomme (hjertesygdomme forårsaget af forkalkning af hjertets kranspulsårer). Dette forklarer andre knap 13 pct. af forskellen mellem dødeligheden for danske kvinder og EU-gennemsnittet for kvinder. For danske mænd er overdødeligheden som følge af iskæmiske hjertesygdomme på knap 14 procent i forhold til EU-gennemsnittet.

Den forventede fremtidige udvikling i middellevetiden

Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning indebærer en fortsat vækst i middellevetiden for både mænd og kvinder. Fremskrivningen indebærer, at væksten i middellevetiden for begge køn forventes at være af samme størrelsesorden som den mindste stigning i et af de forudgående årtier, jf. figur 10.6. Væksten forventes således fortsat at være lav, og lavere end i den seneste 10 års periode. Frem til 2020 forventes levetiden at
vokse med 2,1 år for mænd og 2,0 år for kvinder, svarende til en gennemsnitlig vækst på 0,1 år pr. år.

I perioden herefter forventes (ifølge den estimerede udvikling i dødssandsynlighederne), at væksten i middellevetiden aftager yderligere. Frem til 2040 vokser middellevetiden for mænd med 3,4 år fra niveauet i 2000. For kvinder er væksten på 3,6 år i denne 40-års periode. Opbremsningen i væksten fortsætter i den næste 40-års periode fra 2040 til 2080.

I 2080 forventes middellevetiden for mænd at være godt 80 år (5,7 år mere end i år 2000), mens den for kvinder forventes at være knap 86 år (6,5 år mere end i år 2000).


Fremskrivningen af middellevetiderne giver således anledning til en ret begrænset fremtidig vækst i disse målt i forhold til det niveau, som allerede er nået i andre lande. Den forholdsvis begrænsede fremtidige vækst i middellevetiderne i fremskrivningen skyldes, at denne er baseret på den historiske udvikling. Den anvendte metode (Lee-Carter metoden) betyder, at den fremtidige udvikling især bliver knyttet til udviklingen i den seneste del af den historiske periode, hvor middellevetidsvæksten i Danmark er lav i international sammenhæng, jf. bilag 10.1. Det fører til det resultat, at den fremtidige vækst i middellevetiden også bliver lavere, end den ville blive i andre lande, hvis man anvendte samme fremskrivningsmetode for disse lande.

I det omfang, at den forskellige udvikling i middellevetiden i OECD-landene har tendens til at udjævne sig over tid – f.eks. via internationalt kendskab til effekten af ændrede vaner og forbedrede medicinske behandlinger – vil den anvendte metode systematisk undervurdere levetidsudviklingen i Danmark.

Sammenfattende må antagelserne omkring levetid karakteriseres som forsigtige. Udgiftspresset fra den demografiske udvikling kan med andre ord nemt risikere at blive større end antaget i den centrale økonomiske fremskrivning, jf. kapitel 12.

Udviklingen i restlevetiden for 60-årige

For at få et mål for udviklingen i den forventede levetid efter tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet betragtes udviklingen i restlevetiden for en 60-
årig. Dette mål indebærer således en implicit antagelse om konstant tilbagetrykningsalder.

Der behøver ikke at være en snæver sammenhæng mellem middellevetiden (for en 0-årig) og restlevetiden for en 60-årig. Hvis det især er de aldersbetingede dødeligheder for de yngre årgange, der reducieres, kan middellevetiden vokse, uden at restlevetiden for en 60-årig vokser tilsvarende.

Restlevetiden for 60-årige mænd og kvinder i Danmark var i 2000 noget kortere end i vore nabolande, særligt i forhold til norske og svenske 60-årige. 60-årige danske mænd kunne i 2000 i gennemsnit forvente at leve yderligere knap 19 år. Norske og svenske 60-årige mænd kunne i gennemsnit forvente at leve mellem 1 og 2 år længere end danske mænd. I Tyskland, Holland og Storbritannien var den forventede restlevetid kun mellem 0,2 og 0,7 år længere end i Danmark.

Sammenlignet med 1991 har kun Holland haft en mindre absolut vækst i restlevetiden for 60-årige end Danmark. I Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannien er restlevetiden for 60-årige vokset med i størrelsesordenen ½ år mere end i Danmark, jf. figur 10.7.

Figur 10.7: Udvikling i restlevetiden for 60-årige i Danmark og udvalgte lande

60-årige danske kvinder kunne i 2000 med en gennemsnitlig restlevetid på 22,3 år forvente at leve mellem 1½ og 2 år kortere end 60-årige norske og svenske kvinder. Storbritannien var med 23 år det land, som havde den næstkorteste restlevetid for 60-årige blandt de udvalgte lande.

Med undtagelse af Holland har de udvalgte lande siden 1991 haft en kraftigere absolut vækst i restlevetiden for 60-årige kvinder end Danmark. Det har blandt andet betydet, at Tyskland og UK er gået fra i 1991 at have stort set samme restlevetid for 60-årige kvinder som Danmark til i 2000 at have restlevetider, der er ca. 1 år længere.
Fra 1960 til 2000 er restlevetiderne for 60-årige vokset med 1,8 år for mænd og 3,1 år for kvinder. I de kommende år forventes denne vækst at fortsætte, men på et lidt lavere niveau. Restlevetiden for mænd vokser med 1,3 år frem til 2040 og for kvinder med 2,6 år i samme periode.

**Figur 10.8: Udviklingen i restlevetiden for 60-årige**

Den forventede gennemsnitlige vækst i restlevetiden i dette århundrede for en 60-årig forventes at være af samme størrelsesorden, som den observerede vækst i restlevetiden for en 60-årig gennem forrige århundrede. Det er bemærkelsesværdigt, fordi væksten i middellevetiden (for en 0-årig) forventes at være reduceret til mellem en tredjedel og en fjerdedel af væksten i middellevetiden i forrige århundrede.

Det afspejler det generelle fænomen, at den forventede reduktion i dødelighederne for de yngre aldre er meget beskeden, mens der fortsat forventes en vis reduktion i dødelighederne for de ældre aldersgrupper. Det betyder, at de forventede restlevetider vokser relativt mere jo højere alder, der betragtes.

Årsagen til væksten i middellevetiden er således i høj grad, at restlevetiderne for personer over 60 år vokser. Væksten i middellevetiden forventes derfor i høj grad at ske ved, at personer, som i dag i vid udstrækning har mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, vil leve længere.

**Usikkerhed om middellevetiden**

Den statistiske usikkerhed på den estimerede udvikling i middellevetiderne kan vurderes ved anvendelse af konfidensintervaller. Konfidensintervaller angiver usikkerhedsgrænser på størrelsen af middellevetiden til forskellige
tidspunkter. Den laveste grænse angiver den middellevetid, som middellevetiden med 95 procents sandsynlighed vil være større end på det pågældende tidspunkt. Den højeste grænse angiver den middellevetid, som middellevetiden med 95 procents sandsynlighed er mindre end.

I figur 10.9 og figur 10.10 er usikkerhedsintervallet afgrænset af disse to konfidensniveauer angivet ved de stiplede kurver. I 2020 angiver konfidensintervallerne således, at middellevetiden for mænd med 90 procents sandsynlighed ligger mellem 75,4 år og 77,7 år. For kvinder ligger middellevetiden med 90 procents sandsynlighed mellem 79,2 og 83,0 år i år 2020.

Usikkerheden på middellevetiden er voksende i fremskrivningens længde. Det interval, hvor middellevetiden med 90 procents sandsynlighed forventes at ligge, er derfor større i 2080 end i 2020. For mænd går intervallet fra en middellevetid på 78,2 år til 81,9 år i 2080, mens det tilsvarende interval for kvinder dækker over middellevetider fra 82,9 til 88,5 år.

**Figur 10.9: Prognose for kvinders middellevetid**

**Figur 10.10: Prognose for mænds middellevetid**

Anm.: De stiplede linjer angiver statistisk usikkerhed målt ved øvre og nedre 95-procents niveauer.

10.5 Usikkerhed med hensyn til befolkningens alderssammensætning

Usikkerheden ved den fremtidige befolkningsudvikling vedrører antallet af fødsler, middellevetiden og indvandring. Hver af disse har betydelig indflydelse på udviklingen i antallet af personer i befolkningen.

Den samlede usikkerhed på befolkningsudviklingen er betydelig. For finansieringen af velfærdssamfundet er den samlede befolkningsudvikling imidlertid ikke så afgørende. Det er derimod alderssammensætningen af befolkningen. Dette afsnit betragter på denne baggrund følsomheden i be-

3 Den statistiske usikkerhed, der udtrykkes ved konfidensintervallet, forudsætter, at den statistiske model er velspecificeret, og at der ikke sker (strukturelle) skift i sammenhængen mellem de aldersbetingede døds sandsynligheder i fremtiden.
folkningens sammensætning over for ændringer i antallet af fødsler, indvandringen og middellevetiden.

**Fødsler**

I dette afsnit undersøges betydningen for befolkningsudviklingen og den demografiske forsørgerkvote af at øge antallet af børnefødsler permanent.


Det fremgår af tabel 10.3, at stigningen i fertiliteten får den samlede befolkning til at stige med 270.000 personer eller 5,5 procent i forhold til grundforløbet i år 2080. På dette tidspunkt er de 0-14-åriges andel af befolkningen steget med 0,3 procent. Andelen af personer i den erhvervsaktive alder (der her defineres fra 15 – 64 år) stiger ligeledes med 0,3 procent. Omvendt er andelen af personer over 64 år faldet med 0,6 procent. Der er således meget begrænsede virkninger på alderssammensætningen af befolkningen af en stigning i fertiliteten på 0,1.

### Tabel 10.3: Befolkningsændringer ved en stigning i fertiliteten på 0,1, udvalgte år, 1.000 personer

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2005</th>
<th>2010</th>
<th>2020</th>
<th>2040</th>
<th>2080</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Aldersfordeling</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>0-14 årige</td>
<td>1.012,3</td>
<td>974,7</td>
<td>893,3</td>
<td>912,4</td>
<td>815,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>1,9</td>
<td>20,6</td>
<td>56,0</td>
<td>56,1</td>
<td>56,0</td>
</tr>
<tr>
<td>15-64 årige</td>
<td>3.584,2</td>
<td>3.583,7</td>
<td>3.522,7</td>
<td>3.282,6</td>
<td>3.171,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>1,9</td>
<td>75,0</td>
<td>182,1</td>
</tr>
<tr>
<td>65 + årige</td>
<td>807,2</td>
<td>880,1</td>
<td>1.040,3</td>
<td>1.213,3</td>
<td>1.204,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>31,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlet befolkning</td>
<td>5.403,8</td>
<td>5.438,6</td>
<td>5.456,2</td>
<td>5.408,3</td>
<td>5.191,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>1,9</td>
<td>20,6</td>
<td>57,9</td>
<td>131,1</td>
<td>269,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2005</th>
<th>2010</th>
<th>2020</th>
<th>2040</th>
<th>2080</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Forsørgertyksmål</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Forsørgerkvote</td>
<td>0,51</td>
<td>0,52</td>
<td>0,55</td>
<td>0,65</td>
<td>0,64</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,00</td>
<td>0,01</td>
<td>0,02</td>
<td>0,00</td>
<td>-0,01</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2005</th>
<th>2010</th>
<th>2020</th>
<th>2040</th>
<th>2080</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Relativ fordeling efter alder</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>0-14 årige</td>
<td>18,7</td>
<td>17,9</td>
<td>16,4</td>
<td>16,9</td>
<td>15,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>0,3</td>
<td>0,9</td>
<td>0,6</td>
<td>0,3</td>
</tr>
<tr>
<td>15-64 årige</td>
<td>66,3</td>
<td>65,9</td>
<td>64,6</td>
<td>60,7</td>
<td>61,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,7</td>
<td>-0,1</td>
<td>0,3</td>
</tr>
<tr>
<td>65 + årige</td>
<td>14,9</td>
<td>16,2</td>
<td>19,1</td>
<td>22,4</td>
<td>23,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,6</td>
<td>-0,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.
Betragtes udviklingen i den demografiske forsørgerkvote ses, at med de ekstra børnefødsler stiger den demografiske forsørgerkvote fra 0,51 børn og ældre pr. erhvervsaktiv i 2005 til 0,65 i 2040. Herefter er niveauet forholdsvis konstant. Målt i forhold til udviklingen i grundforløbet er der stort set ingen ændring. I 2020 er forsørgerkvoten 0,02 højere end i grundforløbet. I 2040 er der ingen ændring i forhold til grundforløbet og i 2080 er forsørgerkvoten 0,01 lavere end i grundforløbet.


Figur 10.11: Demografisk forsørgerkvote i alternativet med flere børnefødsler og i grundforløbet (indeks 2001=100)

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

En permanent stigning, der satte ind på nuværende tidspunkt, ville ikke kunne nå at reducere forsørgerkvoterne frem til det midlertidige toppunkt i 2040. Tværtimod ville forsørgerkvoterne stige lidt i perioden frem til dette tidspunkt.

Indvandring

Der er i de senere år gennemført ret store ændringer i Danmarks indvandringspolitik. Senest i 2002 blev der gennemført en række stramninger. DREAM har for Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration beregnet effekten på blandt andet befolkningsudviklingen af disse stramninger. Analysen peger på, at stramningen af reglerne, hvis de opfattes som permanente, vil reducere befolkningsen med godt 480.000 personer over de näste 100 år i forhold til situationen uden stramninger, jf. Pedersen m.fl. (2004).

Ændrede forudsætninger med hensyn indvandringens størrelse kan således få betydelig effekt på den fremtidige befolkningsudvikling.

I det følgende undersøges effekten på den demografiske forsørgerkvote af en permanent stigning i indvandringen fra mere udviklede lande.4

Det antages, at merindvandringen stiger med 5.000 personer om året fra medio 2006. Merindvandringen vokser gradvist til mere end 5.000, fordi der kommer flere familiesammenførte som følge af merindvandringen. Effekten på antallet af familiesammenførte er dog relativ lav, fordi der er tale om indvandrere fra mere udviklede lande.

Den betragtede merindvandring svarer til en stigning i indvandringen fra denne landegruppe på godt 33 procent, da den forventede bruttoindvandring fra denne landegruppe ligger på knap 15.000 pr. år i de kommende år.

Aldersfordelingen blandt dem, der indvandrer fra mere udviklede lande, er ganske koncentreret på aldersgruppen fra 18 til 30 år. Den gennemsnitlige gennemvandringssandsynlighed er høj for disse indvandrere. Den gennemsnitlige årlige udvandringssandsynlighed er på 6,9 procent for mænd og 5,4 procent for kvinder. Specielt for indvandrere fra mere udviklede lande, der er i midten af 20’erne, er udvandringssandsynligheden høj (op imod 30 procent om året for mænd og 25 procent om året for kvinder i de ældre, hvor den er højest).

De høje udvandringsprocenter og en ret lav fertilitet for både indvandrere og efterkommere fra mere udviklede lande betyder, at effekten på befolkningen af denne merindvandring er væsentligt lavere, end hvis merindvandringen havde bestået af personer fra mindre udviklede lande.

I 2080 er antallet af indvandrede fra mere udviklede lande vokset med knap 80.000 i forhold til grundforløbet. Antallet af efterkommere er knap 25.000 personer højere, mens antallet af personer med dansk oprindelse

4 For en analyse af effekten af øget indvandring fra mindre udviklede lande henvises til ovenstående analyse i Pedersen m.fl. (2004).
er vokset med 58.000 personer i forhold til grundforløbet. Den samlede befolkning er i år 2080 vokset med 163.000 personer svarende til en vækst på 3,3 procent i forhold til grundforløbet.

Indvandring fra mere udviklede lande har således en kraftigere effekt på befolkningsudviklingen de næste 80 år end en stigning i antallet af fødsler.\(^5\) Det skyldes først og fremmest, at indvandrere er omkring 20 år på tidspunktet for indvandringen, og at de derfor relativt hurtigt herefter selv får børn.\(^6\) De afledte virkninger af stigningen kommer derfor hurtigere.

### Tabel 10.4: Befolkningsændringer ved en merindvandring på 5.000 personer, udvalgte år, 1.000 personer

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2006</th>
<th>2010</th>
<th>2020</th>
<th>2040</th>
<th>2080</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Aldersfordeling</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrere fra mindre udviklede lande</td>
<td>191,0</td>
<td>211,5</td>
<td>260,7</td>
<td>345,9</td>
<td>424,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Indvandrere fra mere udviklede lande</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Efterkommere fra mindre udviklede lande</td>
<td>169,7</td>
<td>193,5</td>
<td>229,3</td>
<td>269,1</td>
<td>298,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Efterkommere fra mere udviklede lande</td>
<td>2,5</td>
<td>17,4</td>
<td>37,8</td>
<td>60,8</td>
<td>79,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Dansk oprindelse</td>
<td>93,0</td>
<td>114,7</td>
<td>168,6</td>
<td>278,0</td>
<td>463,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Samlet befolkning</td>
<td>27,7</td>
<td>31,8</td>
<td>43,8</td>
<td>67,1</td>
<td>101,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Forsørgertryksmål</td>
<td>0,0</td>
<td>0,5</td>
<td>3,4</td>
<td>10,6</td>
<td>24,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>4.928,8</td>
<td>4.884,8</td>
<td>4.741,3</td>
<td>4.402,9</td>
<td>3.796,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>5.410,2</td>
<td>5.436,4</td>
<td>5.443,6</td>
<td>5.363,0</td>
<td>5.084,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Forsørgerkvote</td>
<td>2,5</td>
<td>18,4</td>
<td>45,2</td>
<td>85,8</td>
<td>162,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb Relativ fordeling efter alder</td>
<td>0,51</td>
<td>0,51</td>
<td>0,53</td>
<td>0,64</td>
<td>0,64</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,00</td>
<td>0,00</td>
<td>0,00</td>
<td>-0,01</td>
<td>-0,01</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb 0-14 årige</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,01</td>
<td>-0,01</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb 15-64 årige</td>
<td>18,6</td>
<td>17,6</td>
<td>15,6</td>
<td>16,3</td>
<td>15,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb 65 + årige</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,01</td>
<td>-0,01</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>66,4</td>
<td>66,2</td>
<td>65,3</td>
<td>61,0</td>
<td>61,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,1</td>
<td>0,2</td>
<td>0,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>15,0</td>
<td>16,2</td>
<td>19,1</td>
<td>22,7</td>
<td>23,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Kilde:** Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Effekten på alderssammensætningen målt ved den demografiske forsørgerkvote er derimod mindre end ved flere fødsler. Den demografiske for-

\(^5\) Bemærk, at den antagne stigning i den årlige indvandring er større end stigningen i antallet af fødsler. Konklusionen gælder også, når der korrigeres for denne forskel.

\(^6\) Denne effekt overstiger betydningen af, at antallet af ekstra fødsler antages at være mindre end antallet af ekstra indvandrere.
sørgerkvote falder i 2040 fra 0,65 i grundforløbet til 0,64 i dette alternativ. I 2080 falder den demografiske forsørgerkvote fra 0,65 til 0,64.

Figur 10.12: Den demografiske forsørgerkvote i alternativet med mer-indvandring og i grundforløbet (indeks 2001=100)

En stigning i indvandringen på 33 procent fra mere udviklede lande har ret stor betydning for befolkningens størrelse, men stort set ingen effekt på den demografiske forsørgerkvote.

Middellevetid

Den sidste type af befolkningsændringer, der kan påvirke såvel udviklingen i befolkningens størrelse som alderssammensætningen af befolkningen, er ændringer i de aldersbetingede dødssandsynligheder.

Det fremgik af den internationale sammenligning af den historiske udvikling i middellevetiden, at Danmark i de seneste 40 år har haft en langsommere vækst i middellevetiden end stort set alle andre OECD-lande. Den estimerede udvikling i den fremtidige middellevetid forlænger denne udvikling. Det fører til, at Danmark også fremover forventes at have en systematisk lavere middellevetidsvækst end f.eks. de øvrige vesteuropæiske lande.

Det forekommer ikke nødvendigvis rimeligt at have som permanent forudsening, at væksten i middellevetiden er lavere end i nabolandene. Som alternativ til dette, er der nedenfor analyseret en situation, hvor vækstraten i middellevetiden i Danmark svarer til væksten i middellevetiden i Vesteuropa som denne fremskrives af FN, jf. United Nations (2004).
Der er lavet en alternativ befolkningsfremskrivning, hvor middellevetiden i Danmark fremadrettet vokser med den forventede gennemsnitlige vækstrate for Vesteuropa. Middellevetiden i Danmark er siden 1960 kommet under gennemsnittet for Vesteuropa, og dette forhold fastholdes med denne antagelse. Der er således ikke tale om en catching-up effekt, men alene at vækstraten fremadrettet svarer til, hvad FN lægger til grund for befolkningsudviklingen i Vesteuropa under ét.

Figur 10.13: Udviklingen i middellevetiden med FN’s forudsætninger og i Velfærdskommissionens fremskrivning

![Diagram](source_url)


Det betyder, at middellevetiden for mænd med FN’s forudsætninger vokser med 4,9 år frem til 2040 og yderligere godt 4,4 år frem til 2080. De tilsvarende tal for Velfærdskommissionens grundforløb er 3,4 år frem til 2040 og yderligere knap 2,2 år frem til 2080. For kvinder betyder FN’s forudsætninger, at middellevetiden vokser med knap 5,7 år frem til 2040 og yderligere godt 4,4 år frem til 2080. De tilsvarende tal for Velfærdskommissionens grundforløb er 3,6 år frem til 2040 og yderligere 2,9 år frem til 2080, jf. figur 10.13.

Forøgelsen af middellevetiden har betydelige effekter både på befolkningsens størrelse og dens alderssammensætning, jf. tabel 10.5. Frem til 2080 vokser befolkningen med 162.000 personer eller godt 3 procent mere end i grundforløbet. Stort set hele væksten er koncentreret i gruppen af personer, som er 65 år eller derover. Denne gruppe er frem til 2080 vokset med ca.192.000 personer i forhold til hovedforløbet. Det svarer til en stigning på ca. 16 procent.
Tabel 10.5: Ændring i befolkningens størrelse og sammensætning ved FN’s forudsætninger om middellevetid, udvalgte år

<table>
<thead>
<tr>
<th>Åldersfordeling</th>
<th>2010</th>
<th>2020</th>
<th>2040</th>
<th>2060</th>
<th>2080</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>0-14 årige</td>
<td>954,1</td>
<td>837,3</td>
<td>856,7</td>
<td>797,8</td>
<td>760,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,3</td>
<td>0,6</td>
<td>0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>15-64 årige</td>
<td>3.584,0</td>
<td>3.523,7</td>
<td>3.215,9</td>
<td>3.134,6</td>
<td>3.003,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>0,3</td>
<td>2,8</td>
<td>8,4</td>
<td>13,5</td>
<td>14,2</td>
</tr>
<tr>
<td>65 + årige</td>
<td>881,6</td>
<td>1.056,0</td>
<td>1.294,9</td>
<td>1.284,4</td>
<td>1.365,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>1,5</td>
<td>15,8</td>
<td>81,6</td>
<td>148,1</td>
<td>192,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlet befolkning</td>
<td>5.419,7</td>
<td>5.417,1</td>
<td>5.367,5</td>
<td>5.216,8</td>
<td>5.129,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Ændring ift. grundforløb</td>
<td>1,8</td>
<td>18,7</td>
<td>90,3</td>
<td>162,2</td>
<td>207,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Forsørgertryksmål

| Forsørgerkvote      | 0,51     | 0,54     | 0,67     | 0,66     | 0,71     |
| Ændring ift. grundforløb | 0,0    | 0,00     | 0,02     | 0,04     | 0,06     |

Relativ fordeling efter alder

| 0-14 årige          | 17,6     | 15,5     | 16,0     | 15,3     | 14,8     |
| Ændring ift. grundforløb | 0,0   | -0,1     | -0,3     | -0,5     | -0,6     |
| 15-64 årige         | 66,1     | 65,0     | 59,9     | 60,1     | 58,6     |
| Ændring ift. grundforløb | 0,0   | -0,2     | -0,9     | -1,7     | -2,2     |
| 65 + årige          | 16,3     | 19,5     | 24,1     | 24,6     | 26,6     |
| Ændring ift. grundforløb | 0,0   | 0,2      | 1,1      | 2,1      | 2,8      |


En sådan udvikling påvirker den relative sammensætning af befolkningen på aldersgrupper. Frem til 2080 falder andelen af 0–14-årige med 0,5 procentenheder i forhold til hovedforløbet, mens andelen af 15–64-årige falder med 1,6 procentenheder. Det modsvares af en stigning i andelen af personer på 65 år og derover på 2,1 procentenhed. I 2080 er mere end en fjerdedel af befolkningen mindst 65 år, hvis FN’s antagelser om middellevetidsudviklingen lægges til grund.


I hovedforløbet stiger den demografiske forsørgerkvote fra et niveau på 0,51 i 2002 til 0,65 i 2040. I alternativet med FN’s befolkningsfremskrivning er den demografiske forsørgerkvote 0,67 i 2040. Efter 2040 forøges forskellene, og i 2080, hvor forsørgerkvoten er 0,65 i grundforløbet, er den steget til 0,71 i alternativet med FN’s middellevetid. Forskellen er ikke stabiliseret på dette tidspunkt.
Usikkerheden på den estimerede udvikling i middellevetiden blev beskrevet ved hjælp af konfidensintervaller i afsnit 10.4. Konfidensintervallet beskrev det interval, inden for hvilket middellevetiden med 90 pct. sandsynlighed ville ligge.

Det centrale forløb for den demografiske forsørgerkvote stiger med 27,5 procent fra 2002 til 2040, jf. figur 10.15. Usikkerheden på middellevetiden betyder, at denne stigning med 90 procents sandsynlighed kan forventes at være mellem 21,4 procent og 34,2 procent. Usikkerheden bliver lidt større jo længere ud i fremtiden, det betragtede tidspunkt ligger. Stigningen i den statistiske usikkerhed er dog forholdsvis begrænset. I år 2080 er stigningen i den demografiske forsørgerkvote af stort set samme størrelsesorden som i 2040. Men det bånd, som stigningen med 90 procents sandsynlighed ligger indenfor, er dog lidt bredere, idet stigningen her forventes at ligge mellem 19,0 procent og 35,7 procent.

Sammenlignes figur 10.15 og figur 10.14, der begge viser stigningen i den demografiske forsørgerkvote målt som indeks med 2001 lig 100, ses, at stigningen i middellevetiden ved FN’s befolkningsfremskrivning omkring 2080 ligger et godt stykke over det øverste 5 procents bånd i konfidensintervallet.
Figur 10.15: Konfidensinterval for den demografiske forsørgerkvote (indeks 2001=100)

På baggrund af den historiske udvikling fører den statistiske metode derfor til det resultat, at en udvikling i middellevetiden svarende til den gennemsnitligt forventede for Vesteuropa, vil kræve et strukturelt skift i dødeligheden i Danmark. Det bekræfter den historiske analyse, der viser, at Danmarks udvikling i middellevetiden i de seneste 40 år har været markant langsommere end udviklingen i vores nabolande.

**Sammenfatning om usikkerhed**

Usikkerhed med hensyn til antallet af fødsler og indvandrede samt udviklingen i middellevetiden medfører alle en betydelig usikkerhed omkring udviklingen i befolkningens størrelse.

Usikkerheden omkring niveauet for fødsler og indvandring har imidlertid kun en meget lille effekt på alderssammensætningen i befolkningen og medfører derfor ikke nogen betydelig usikkerhed med hensyn til udviklingen i den demografiske forsørgerkvote.

Det skyldes, at såvel fødsler som indvandring påvirker den yngre del af befolkningen. Over tid bliver disse grupper gradvist ældre. Derfor vil en anden udvikling i antallet af fødsler og indvandrede komme til at påvirke alle aldersgrupper.

Usikkerhed om den fremtidige middellevetid betyder derimod også usikkerhed om befolkningens sammensætning. Det skyldes, at fremtidige stigninger i middellevetiden især skyldes, at de aldersbetingede dødsandsynligheder for de ældre aldersgrupper falder. Det betyder, at en forlænget
middellevetid især giver anledning til, at der bliver flere blandt de ældste ældre. Da befolkningsvæksten som følge af stigninger i middellevetiden stort set udelukkende sker blandt de ældste ældre, påvirkes såvel befolkningens størrelse som dens alderssammensætning.

Den i befolkningsfremskrivningen anvendte stigning i middellevetiden er baseret på en estimation af udviklingen i middellevetiden i Danmark. Den periode, som især har betydning for estimationen, er en periode, hvor middellevetiden i Danmark er vokset meget lidt sammenlignet med andre lande. Det fører til, at også den fremtidige vækst i middellevetiden forventes at blive beskeden. Hvis der er internationale erfaringer (i forbindelse med f.eks. sundhed, forebyggelse eller helbredelsesmetoder), som i fremtiden vil påvirke den danske middellevetid i højere grad end tidligere, kan den anvendte metode føre til en systematisk undervurdering af middellevetidsudviklingen. Det er derfor vurderingen, at usikkerheden med hensyn til middellevetiden især er betydelig i opadgående retning.

10.6 Konklusion

Det samlede befolkningsantal forventes at falde i resten af dette århundrede. Med den anvendte fremskrivning kommer befolkningstallet under 5 mio. personer i den sidste tredjedel af århundredet.

Antallet af ældre på 65 år eller derover er derimod voksende. Frem til 2040 ventes der at blive omkring 50 procent flere i denne aldersgruppe. Derefter forventes niveauet at stabilisere sig.

Antallet af børn og unge forventes gradvist at blive reduceret med omkring 20 procent i samme periode.

Den demografiske forsørgerkvote forventes at stige fra 0,51 i år 2002 til 0,65 i år 2040 for derefter at blive stabiliseret omkring dette niveau.

Der er betydelig usikkerhed med hensyn til udviklingen i denne samlede befolkning. Der er imidlertid langt mindre usikkerhed om udviklingen i alderssammensætningen målt ved den demografiske forsørgerkvote. Usikkerheden på sidstnævnte knytter sig især til udviklingen i middellevetiden. Det er vurderingen, at den udvikling i middellevetiden, der ligger til grund for befolkningsfremskrivningen snarere undervurderer end overvurderer udviklingen. Derfor er det mere sandsynligt, at stigningen i den demografiske forsørgerkvote bliver større end den angivne stigning på 27,5 procent, end at den bliver mindre.
Bilag 10.1: Forudsætninger bag befolkningsfremskrivningen

Udviklingen i befolkningens størrelse afhænger af antal fødte, antal døde samt antallet af ud- og indvandrede. Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning tager udgangspunkt i befolkningsfremskrivningen fra DREAM. For en dokumentation af metoderne i denne henvises til Markeprand m.fl. (2003).

Antallet af fødte bestemmes, som i DREAM-fremskrivningen, ved at estimere de aldersbetingede fertilitetskvotienter (dvs. det gennemsnitlige antal fødte pr. kvinde i en given alder) for hver befolkningsgruppe. Fertiliteterne er meget varierende mellem befolkningsgrupperne, jf. tabel 10.6.

I modsætning til DREAM-fremskrivningen antages den estimerede aldersbetingede fertilitet for hver årgang fastholdt i hele fremskrivningsperioden. I DREAM-fremskrivningen antages den samlede fertilitet (dvs. det gennemsnitlige antal fødte børn pr. kvinde i alle fertile aldre (op til 49 år) i det betragtede år) på langt sigt at stige til 1,9 barn pr. kvinde. Stigningen sker gradvist fra omkring 2040. I Velfærdskommissionens fremskrivning forbliver den samlede fertilitet på et niveau omkring det nuværende på 1,7 barn pr. kvinde.

Denne forskel i antagelserne betyder, at der bliver færre børnefødsler i Velfærdskommissionens fremskrivning efter 2040. Det fører til, at faldet i den samlede befolkning er større i denne befolkningsfremskrivning end i DREAMs.

Vedrørende indvandring er DREAMs model i de seneste år udviklet ganske betydeligt. Derfor følges DREAMs princip uden ændringer. Fremskrivningen af indvandringen er baseret på en fremskrivning af antallet af opholdstilladelser for hver type af juridisk opholdsgrundlag. Denne metode er anvendt, fordi ændringer i indvandringspolitikken (særligt i 2002) har betydet store ændringer i fordelingen af opholdstilladelser på de forskellige typer af opholdsgrundlag. For alle typer af juridisk opholdsgrundlag fremskrives antal opholdstilladelser ud fra de historiske erfaringer, bortset fra antallet af familiesammenførte ægtefæller, der fremskrives på basis af antallet af potentielle modtagere af ægtefællesammenførte.

---

7 DREAMs befolkningsfremskrivninger anvendes af bl.a. Finansministeriet, Det Økonomiske Råd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Dansk Arbejdsgiverforening.
Tabel 10.6: Den samlede fertilitet for forskellige befolkningsgrupper

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2002</th>
<th>2050</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Dansk oprindelse</td>
<td>1,62</td>
<td>1,54</td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrere fra mindre udklede lande, ikke dansk statsborger</td>
<td>3,34</td>
<td>3,32</td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrere fra mindre udklede lande, dansk statsborger</td>
<td>2,37</td>
<td>2,33</td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrere fra mere udklede lande, ikke dansk statsborger</td>
<td>1,55</td>
<td>1,40</td>
</tr>
<tr>
<td>Indvandrere fra mere udklede lande, dansk statsborger</td>
<td>1,29</td>
<td>1,20</td>
</tr>
<tr>
<td>Efterkommere fra mindre udklede lande, ikke dansk statsborger</td>
<td>1,62</td>
<td>1,54</td>
</tr>
<tr>
<td>Efterkommere fra mindre udklede lande, dansk statsborger</td>
<td>1,54</td>
<td>1,46</td>
</tr>
<tr>
<td>Efterkommere fra mere udklede lande, ikke dansk statsborger</td>
<td>1,56</td>
<td>1,54</td>
</tr>
<tr>
<td>Efterkommere fra mere udklede lande, dansk statsborger</td>
<td>2,00</td>
<td>1,97</td>
</tr>
<tr>
<td>Hele befolkningen</td>
<td>1,70</td>
<td>1,67</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Ændringen i indvandringspolitikken førte i 2002 til en betydelig reduktion i antallet af opholdstilladelser og i antallet af indvandrere dette år. I fremskrivningen antages den stramme indvandringspolitik fastholdt. Bruttoindvandringen er derfor stort set konstant i fremskrivningen.

Fremskrivningen af udvandringen følger ligeledes DREAMs princip uden ændringer. Den er baseret på alders- og kønsbetingede udvandrings sandsynligheder for hver befolkningsgruppe. Det antages, at disse sandsynligheder fastholdes på det nuværende niveau. Der er meget betydelige forskelle i udvandringssandsynligheden mellem de forskellige befolkningsgrupper. Højest udvandringssandsynlighed har indvandrere fra mere udklede lande. Mænd fra denne gruppe har en gennemsnitlig årlig udvandringssandsynlighed på 6,9 procent, mens kvindernes er 5,4 procent. Indvandrere fra mindre udklede lande har en gennemsnitlig udvandringssandsynlighed på 2,0 procent for mænd og 1,8 for kvinder.

Vedrørende antallet af døde har Velfærdskommissionen fået udarbejdet en estimation af de alders- og kønsbetingede dødssandsynligheder, der er baseret på et andet princip end DREAMs. Det er baseret på data fra hele det tyvende århundrede, mens DREAMs er baseret på data fra perioden 1980-2003. Årsagen til, at Velfærdskommissionen har valgt specielt at un-
undersøge udviklingen i dødssandsynlighederne, er, at den fremtidige sam-
mensætning af befolkningen på aldersgrupper er særlig følsom over for
denne antagelse. Det skyldes, at en reduktion i de aldersbetingede døds-
sandsynligheder indvirker kraftigst på de ældre aldersgrupper. Lavere for-
ventede dødssandsynligheder betyder derfor en permanent forskydning i
befolkningens sammensætning i retning af en større andel af ældre. Til-
svarende permanente virkninger kommer hverken ved ændringer i fertilitete-
ten eller (netto) indvandringen.

Den anvendte metode (kaldet Lee-Carter metoden) til estimation af døds-
sandsynligheder er dokumenteret i Haldrup (2004). Metoden, der er ved at
blive den mest udbredte internationalt, indebærer, at der for den enkelte
fødselsårgang er en sammenhæng mellem de alders- og kønsbetingede
dødssandsynligheder over livsforløbet. Intuitionen bag dette er, at hvis en
generation f.eks. oplever forbedret ernæring, har dette en effekt på døds-
sandsynlighederne over hele livsforløbet. Der optræder med andre ord
kohorte-effekter i udviklingen i dødssandsynlighederne.

Til sammenligning er Danmarks Statistisks befolkningsfremskrivninger ikke
baserede på en eksplicit estimation af udviklingen i aldersbetingede døds-
sandsynligheder (eller fertilitet). Danmarks Statistik fremskrivninger base-
res på ekspertvurderinger fra et panel af nationale eksperter.

Internationale sammenligninger f.eks. i Lee og Miller (2001) peger på, at
Lee-Carter metoden er mere præcis til at fremskrive dødssandsynligheder
målt på historiske data end andre fremskrivningsmetoder. Endvidere pe-
ger undersøgelser på, at analyser, der ikke medtager kohorte-effekter, har
tendens til at undervurdere faldet i dødssandsynlighederne.

Konsekvensen af at anvende Lee-Carter metoden (og at basere estima-
tationen på en længere historisk periode) er, at dødssandsynlighederne er
lavere for specielt de yngste nulevende generationer og de fremtidige ge-
generationer end i DREAMs fremskrivning.

Denne udvikling måles normalt ved middellevetiden, som er et statistisk
begreb, der måler hvor længe en nyfødt vil kunne forvente at leve, hvis
man anvender fødselsårets aldersbetingede dødssandsynligheder. Hvis
man forventer, at de aldersbetingede dødssandsynligheder falder over tid,
vil den statistiske middellevetid være lavere end den forventede levetid for
en nyfødt.

Specielt for kvinder betyder Velfærdskommissionens befolkningsfrems-
skrivning, at den statistiske middellevetid vokser hurtigere end i DREAMs
fremskrivning.
Litteratur


Kapitel 11
Forudsætninger om offentlige udgifter, arbejdsstyrke og overførselsindkomster

Det overordnede udgangspunkt for de samfundsøkonomiske fremskrivninger er den måde, som samfundet er indrettet på i dag. Der er dog taget højde for indfasningen af allerede vedtagne regelændringer, f.eks. nedlæggelsen af folkepensionsalderen til 65 år og efterlønsreformen.


Præcisionen i fremskrivningerne hænger naturligvis nøje sammen med, hvor sikre de anvendte forudsætninger er. På visse punkter er de fundne resultater særligt følsomme. Det gælder f.eks. udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau, hvor fremskrivningens antagelser indebærer et positivt bidrag til arbejdsstyrken på ca. 35.000 personer frem til 2041. Usikkerheden gælder des, hvilket uddannelsesniveau befolkningen kan forventes at opnå, dels hvilken betydning et højere uddannelsesniveau vil få for erhvervstæthed og omfanget af modtagelse af overførselsindkomster.

I fremskrivningerne er forudsat, at alle personer på 30 år og derover på længere sigt vil opnå samme uddannelsesniveau, som 30-årige har i dag. Niveauet kan måske vise sig at blive højere, og i så fald vil det trække i retning af, at fremskrivningernes resultater er for pessimistiske.

Omvendt kan fremskrivningens forudsætninger om positive effekter af øget uddannelse vise sig at være for optimistiske. I fremskrivningerne forudsættes det, at de nuværende forskelle i erhvervs- og overførselsfrekvenser på tværs af uddannelsesniveauer fuldt ud afspelers gevinsten ved et højere uddannelsesniveau. Med denne forudsætning lægges det til grund, at alle former for helbredsmæssige eller sociale problemer m.v. fuldt ud er forbundet med uddannelsesniveaet. Det er en restriktiv antagelse.
Kapitel 11
Forudsætninger om offentlige udgifter, arbejdsstyrke og overførselsindkomster

11.1 Indledning
Dette kapitel beskriver de centrale forudsætninger, som er anvendt i Vel-færdskommissionens samfundsøkonomiske fremskrivninger og beregnin-
er, jf. kapitlerne 12 og 13.

Kapitlet er disponeret på følgende måde:

I afsnit 11.2. beskrives forudsætningerne vedrørende de alders-, køns- og
herkomstfordelte udgifter til overførselsindkomster og serviceydelser. Fremskrivningen
erne baserer sig som udgangspunkt på de relative udgifts-

I afsnit 11.3 beskrives fremskrivningernes forudsætninger vedrørende re-
 relative lønprofiler på alder, køn og herkomst. Fremskrivningen
er tager ud-
gangspunkt i de relative lønprofiler for 2001.

I afsnit 11.4 beskrives forudsætningerne vedrørende udviklingen i arbejds-
styrke og antal overførselsindkomstmodtagere. Fremskrivningen
er tager
genere udgangspunkt i konstante alders-, køns-, opholdstids-
 og her-
komstbetingede bestandsfrekvenser. På enkelte områder er denne hoved-
regel dog fraveget for at tage højde for virkningerne af vedtagne reformer
 o.l.

I afsnit 11.5 beskrives fremskrivningens forudsætninger vedrørende udvik-
lingen i befolkningens uddannelsesniveau samt den mulige betydning her-
 af for udviklingen i arbejdsstyrken og antal modtagere af overførselsind-
komst.

I afsnit 11.6 diskuteres fremskrivningens forudsætninger om udviklingen i
arbejdstid og antal arbejdsår, og de seneste 40 års udvikling i arbejdstid
og antal arbejdsår analyseres nærmere.

11.2 Aldersfordelte udgifter til overførselsindkomster og ser-
viceydelser

Aldersfordelte udgifter til overførselsindkomster
Ved fremskrivningen af de offentlige udgifter til overførselsindkomster er
der taget udgangspunkt i de aldersfordelte udgifter for 2001. En del af
overførselsindkomsterne er ikke skattepligtige, og er derfor af hensyn til
sammenligneligheden omregnet til før-skat-beløb i figur 11.1 ved anvend-
delse af en skatteprocent på 35 pct.
De gennemsnitlige udgifter til overførselsindkomster til mænd af dansk oprindelse (inklusive efterkommere) ligger omkring 20-25.000 kr. årligt pr. person fra det 20. år til omkring 55-års alderen. Herefter stiger den gennemsnitlige overførselsudgift gradvist med alderen frem til 67-års alderen til et niveau på knap 120.000 kr. årligt. Efter det 67. år ligger den gennemsnitlige udgift omkring 120.000 kr. årligt, idet der dog er en tendens til en svag stigning i den gennemsnitlige udgift med stigende alder. For 90-årige udgør den gennemsnitlige udgift således lidt over 120.000 kr. årligt pr. person, jf. figur 11.1.

**Figur 11.1: Offentlige udgifter til overførselsindkomster, gennemsnitlig person, mænd, 2001**

![Figur 11.1: Offentlige udgifter til overførselsindkomster, gennemsnitlig person, mænd, 2001](image)

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Den aldersfordelte udgiftsprofil for indvandrere fra mere udviklede lande svarer næsten til udgiftsprofilen for personer med dansk oprindelse. Fra det 25. år og frem til midten af halvtredserne stiger udgiften dog med alderen, og indvandrerne fra mere udviklede lande modtager således et større beløb i forhold til personer med dansk oprindelse. For personer i alderen 45-55 år udgør forskellen 15.000-20.000 kr. årligt. Forskellen skyldes primært, at indvandrere fra mere udviklede lande i alderen 25 – 60 år har en merledighed i forhold til personer med dansk oprindelse. Fra midten af halvtredserne og frem til det 60. år udlignes forskellen, og efter det 60. år modtager de to grupper næsten samme beløb pr. person.

Gennemsnitsudgifterne til mandlige indvandrere fra mindre udviklede lande i den erhvervsaktive alder er markant højere end for de andre grupper. Fra 18-års alderen og frem til midten af tyverne er den gennemsnitlige årlige udgift omkring 20.000 kr. højere end for jævnaldrende i de to andre grupper. Herefter øges forskellen med stigende alder til at udgøre ca. 50.000 kr. årligt for 30-årige i forhold til personer med dansk oprindelse,
og når sit maksimum i midten af halvtredserne med en forskel i årlig gennemsnitsudgift på ca. 70.000 kr. Fra og med folkepensionsalderen ligger gennemsnitsudgiften derimod på niveau med eller er lidt lavere end for de to andre grupper.

Forskellen i gennemsnitsudgiften i forhold til den resterende befolkning skyldes i nogenlunde lige stort omfang, at gruppen af mandlige indvandrere har en højere ledighed, og at en væsentlig større andel modtager kontanthjælp på grund af andre problemer end ledighed. Ved en vurdering af forskellene i modtagelse af overførselsindkomster i forhold til andre grupper skal det tages i betragtning, at en del af gruppen udgøres af flygtninge, som er kommet til landet af humanitære årsager og derfor af mange grunde ikke vil kunne forventes at indtræde på arbejdsmarkedet på lige fod med øvrige danskere.

Blandt kvinderne er udgiftsmønstrene for de tre herkomstgrupper stort set det samme som for mændene. Det vil sige, at især kvinder fra mindre udviklede lande i de erhvervsaktive aldre modtager betydeligt større beløb i overførselsindkomst end kvinder fra de to andre herkomstgrupper i samme alder, jf. figur 11.2.

**Figur 11.2: Offentlige udgifter til overførselsindkomster, gennemsnitlig person, kvinder, 2001**

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Kvinder i de erhvervsaktive aldre modtager desuden noget højere beløb i overførselsindkomst end mænd fra samme herkomstgruppe og med samme alder, jf. figur 11.1 og figur 11.2. Forskellen skal blandt andet ses i lyset af, at der via overførselsordningerne sker en kompensation af forskelle i mænd og kvinders indkomstmuligheder som følge af, at kvinder
har længere fravær fra arbejdsmarkedet i forbindelse med barsel o.l. Også efter folkepensionsalderen modtager kvinder lidt større beløb i overførselsindkomst fra det offentlige end mænd. Det skyldes blandt andet, at en større andel af kvinderne udgøres af enlige, som har ret til højere folkepension og ofte har bedre muligheder for at opnå tillægsydelser såsom boligydelse, personlige tillæg m.v.

Ligesom for mændene indtræder der for kvinder af dansk oprindelse en stigning i den gennemsnitlige udgift til overførselsindkomster fra midten af halvstredserne. Stigningen sker dog væsentligt hurtigere, og allerede først i 60’erne er gennemsnitsudgiften omtrent på niveau med udgiften fra og med folkepensionsalderen.

Både stigningen i antallet af ældre og forskydningen i retning af, at indvandrere fra mindre udviklede lande over tid må forventes at udgøre en stigende andel af befolkningen, trækker i retnings af stigninger i overførselsudgifterne ud over den gennemsnitlige, årlige satsregulering af overførserne. Dette er indarbejdet i fremskrivningerne via forudsætningerne om konstante frekvenser med hensyn til alder, herkomst, køn m.v. Det vil sige, at det forudsættes, at andelen af overførselsmodtagere i forhold til det samlede antal personer med en given alder, køn og herkomst vil være den samme som i dag, jf. dog boks 11.1. Da der samtidig sker et fald i arbejdsstyrkens størrelse, følger det, at overførselsudgifterne vil lægge belæg på en stadig større del af samfundsproduktionen.

Der er i fremskrivningerne taget højde for, at øgede udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner vil føre til øget modregning i folkepension, efterløn, boligydelse m.v.

**Aldersfordelte udgifter til individuelle serviceydelser**

Individuelle offentlige serviceydelser omfatter alle former for service, som kan henføres til enkeltpersoner, f.eks. sygehuse, plejehjem og biblioteker. Der er således tale om et lidt bredere begreb end den individuelle velfærds service, som er afgrænset til ydelser inden for social-, sundheds- og undervisningsområdet, jf. kapitel 8.

I det følgende fokuseres der alene på kønsforskellene med hensyn til det aldersbetingede forbrug af offentlige serviceydelser, idet der ikke er nogen signifikant forskel på forbruget på tværs af herkomstgrupper med samme alder og køn. Det skal dog bemærkes, at de aldersfordelte udgifter for indvandrere over 70 år under alle omstændigheder vil være behæftet med stor usikkerhed, idet der er relativt få indvandrere i denne aldersgruppe, og udgiftsdata er dannet ud fra en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Udgiften pr. bruger er fundet som den samlede udgift til en given offentlig ydelse afholdt af en offentlig delsektor delt med antallet af brugere. Alle befolkningsgrupper fordelt på alder og køn tildeles derfor den samme im-
plicitte enhedspris for en given offentlig serviceydelse fra delsektoren. Gennemsnitsudgiften pr. person af et givet køn, en given alder og i en giv
ven befolkning gruppe kan derefter findes som enhedsprisen ganget med andelen af personer i den givne gruppe, som anvender den pågældende type offentligt forbrug. For så vidt angår sundhedsydelserne har det dog været muligt at fordele de hermed forbundne udgifter direkte ud på de enkelte aldersgrupper og dermed at anvende den faktiske enhedspris.

Det fremgår af figur 11.3, at de gennemsnitlige offentlige udgifter til individuelle serviceydelser er omtrent de samme for kvinder og mænd under 75 år. For børn og unge under 18 år udgør den gennemsnitlige årlige udgift i omegnen af 75.000 kr. årligt for stort set alle aldersgrupper. Herefter falder udgiften frem til midten af 30’erne til et niveau på omkring 20.000 – 30.000 kr. årligt pr. person. Derpå stiger den gennemsnitlige udgift gradvist til ca. 60.000 kr. årligt ved 75-årsalderen, hvorefter gennemsnitsudgiften til kvinner vokser næsten dobbelt så hurtigt med alderen som for mænd. For 90-årige kvinder udgør gennemsnitsudgiften ca. 180.000 kr. årligt mod ca. 140.000 kr. årligt for mænd i samme alder.

Figur 11.3: Offentlige udgifter til individuelle serviceydelser, tusinde kr. pr. person

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Det er i fremskrivningen antaget, at de køns- og herkomstspecifikke aldersfordelinger for individuelle offentlige serviceudgifter fastholdes i fremtiden, og at udgifterne til service til den enkelte person vokser i samme takt som lønningerne. Givet væksten i de ældre aldersgrupper i befolkningen og den faldende arbejdssstyrke indebærer dette, at udgifterne til de individuelle offentlige serviceydelser vil vokse hurtigere end resten af økonomien.
Ved at antage, at udgifterne til sundheds- og plejeforanstaltninger følger en bestemt aldersprofil, ses der bort fra det forhold, at en stigende middel-levetid kan føre til, at udgifterne til serviceydelser ved en given alder vil falde over tid, hvis levetidsstigningen fører til, at den særligt plejekræven-de fase i de sidste leveår indtræder i en tilsvarende senere alder.


Figur 11.4: Forventet restlevetid for 65-årige

Figur 11.5: Bidrag til stigning i forventet restlevetid for 65-årige fra 1995 til 2003

På trods af stigningen i forventet restlevetid har aldersprofilen for andelen af ældre, som bor på plejehjem eller i ældreboliger m.v.1, ikke ændret sig siden 1995, jf. figur 11.6. Samtidig er andelen af over 80-årige, som mod-tager varig hjemmehjælp, steget en smule, jf. figur 11.7. Stigningen i rest-levetiden synes således endnu ikke at have ført til den forventede ændring af aldersprofillerne for forbruget af hjemmehjælp og ophold på plejehjem eller i ældreboliger m.v.

1 Omfatter beboere på plejehjem, i ældreboliger og beskyttede boliger.
Kapitel 11

Figur 11.6: Andel af befolkningen som bor på plejehjem og i ældreboliger m.v.

Anm.: Omfatter beboere på plejehjem, i beskyttede boliger og ældreboliger.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 11.7: Andel af befolkningen som modtager varig hjemmehjælp

Anm.: Andelen af modtagere under 67 år er opgjort i forhold til 60-66-årige.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er i den betragtede periode sket et generelt fald i det samlede antal sengedage pr. person og en stigning i det samlede medicinforbrug pr. person. For at fokusere på aldersprofilerne er der derfor normeret med forbruget af sengedage henholdsvis medicin for 65-årige.


På trods af stigningen i restlevetiden siden 1995 kan der altså endnu ikke spores et skift i de aldersfordelte profiler for ældres forbrug af sundhedsydelser, hjemmehjælp og plejehjem m.v. Dette kan dog skyldes, at den betragtede periode er for kort til at udlede en sikker langsigtet tendens.


\(^2\) Hvorvidt det relativt større fald for gruppen over 85 år skyldes ændrede prioriteringer eller er udtryk for forbedret helbred for denne aldersgruppe er vanskeligt at vurdere.
set identiske på tværs af EU-lande, selv om der er en vis spredning i mid-
dellevetiden blandt ældre.

Figur 11.8: Indeks for sengedage
pr. person (65-årige=1)

Figur 11.9: Indeks for medicin-
forbruget pr. person (65-årige=1)

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet
og egne beregninger.

Anm.: Medicinforsøg er opgjort i DDD
(definerede døgndoser). DDD er en
enhed, som fastsættes af WHO, og
angiver en antaget gennemsnitsdosis pr.
døgn for en voksen person, der får et givet
lægemiddel på dets hovedindikation.
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet
og egne beregninger.

Med de data, der umiddelbart er til rådighed, er det vanskeligt at be-
eller afkræfte aldersafhængigheden, hvilket vil kræve længere tidsserier. I det
følgende er det som alternativ forsøg at vurdere, hvordan alternative for-
udsætninger vil påvirke udviklingen i de individuelle offentlige serviceudgif-
ter.

I figur 11.10 og figur 11.11 er vist, hvordan de individuelle serviceudgifter
ville udvikle sig, hvis forbruget af aldersbetingede serviceudgifter, dvs. ud-
gifter til sundhed og social tryghed og velfærd for personer på 65 år og
derover, i stedet blev koblet til restlevetiden i den anvendte befolknings-
prognose. Det vil sige, at et givet alderstrin i et givet fremskrivningsår tilde-
les udgifter målt i 2001-lønniveau svarende til udgiften for den aldersgrup-
pe, som i 2001 havde tilsvarende restlevetid. Denne metode kaldes i det
følgende for restlevetidsmetoden. Det fremgår, at der især forventes et
fald i de aldersbetingede udgifter for personer over 75 år.
En alternativ metode til at tage højde for eventuelle forbedringer af befolkningens helbred over tid består i at forlade de aldersbetingede udgifter til fordel for en fordeling af udgifterne op mod dødstidspunktet. Det vil sige, at man registrerer de gennemsnitlige udgifter år for år op til dødstidspunktet og sammenholder disse med fremskrivningen af aldersfordelte dødeligheder.

Det må forventes, at både sundhedsudgifter og udgifter til social omsorg er stigende frem mod dødstidspunktet, idet indsatsen over for døende personer må formodes at være større end over for personer, der har længere tid tilbage. Lubitz m.fl. (1995) konstaterer en sådan stigende sammenhæng for amerikanske data vedrørende sundhedsudgifter for Medicare, der er en skattefinansieret sygesikring til dækning af blandt andet Hospitalsophold og lægebesøg fortrinsvis for personer over 65 år.

Hvis udgiftsprofilen i forhold til antal år til dødstidspunktet er konstant i fremskrivningsperioden behøver man ikke – som i fremskrivninger baseret på aldersprofiler – for yderligere antagelser om forskydning af aldersfordelte udgifter. Forskydningen vil ske automatisk i takt med, at udgifterne tilpasser sig de ændrede demografiske forhold. Således vil stigende levetid medføre lavere sundheds- og socialudgifter på et givet aldersstrin, fordi der sker en forskydning i retning af flere personer med længere restlevetid.


---

3 Det antages, at der ikke sker ind- eller udvandring for personer på 65 år og derover.
restlevetid, mens besparelsen med år-til-død-metoden skyldes, at der i befolkningstrækket på hvert alderstrin bliver flere personer, som har længere tid tilbage at leve, og dermed koster mindre for det offentlige.

Figur 11.14: Aldersfordelte udgifter til sundhed og social omsorg, 2001 og 2050


År-til-død-metoden baserer sig ikke på samme måde på aldersfordelingen af udgifterne, og derfor er stigningen ved 78 år betydeligt mindre ved anvendelse af denne metode, ligesom andelen, der forventes at have mindre end 5 leveår tilbage, er støt stigende med alderen.

### Tabel 11.1: Samlede udgifter til sundhed og social omsorg for personer på 65-95 år, 2001 og 2050

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Vækst 2001-50</th>
<th>Udg. pr. person</th>
<th>Vækst 2001-50</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Samlede udgifter</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Mia. kr. 2001-lønniveau</td>
<td>56,6</td>
<td>71,8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2050: Uændret aldersfordeling</td>
<td>88,3</td>
<td>78,2</td>
<td>8,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Restlevetidmetode</td>
<td>76,7</td>
<td>67,9</td>
<td>-5,4</td>
</tr>
<tr>
<td>År-tillønmetode</td>
<td>81,1</td>
<td>71,9</td>
<td>0,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger.
Kapitel 11


11.3 Lønninger


Figur 11.17: Aldersfordelte lønprofiler i forhold til en 17-årig mand af dansk oprindelse, mænd

Figur 11.18: Aldersfordelte lønprofiler i forhold til en 17-årig mand af dansk oprindelse, kvinder

Kvinder har generelt noget lavere indkomst end mænd. Fra starten af 30-års-alderen og frem til folkepensionsalderen ligger kvinders løn på omtrent det dobbelte af en 17-årig mand af dansk oprindelse, hvilket omtrentlig
svarer til niveauet for mandlige indvandrere fra mindre udviklede lande, jf. figur 11.18. Lønprofilen for kvinder fra mere udviklede lande svarer stort set til profilen for kvinder af dansk oprindelse, mens kvinder fra mindre udviklede lande antages at have lidt lavere lønindkomster end de to øvrige grupper fra og med slutningen af 20-års-alderen.

11.4 Arbejdsstyrken og antal overførselsmodtagere


Befolkningsudviklingen vil medføre et fald i arbejdsstyrken på knap 330.000 personer fra 2001 til 2041. Størstedelen af faldet finder sted i årene mellem 2021 og 2041, hvor arbejdsstyrken reduceres med godt 260.000 personer. Arbejdsstyrken forventes desuden at falde med yderligere ca. 215.000 personer imellem 2041 og 2081.

Tabel 11.2: Befolkningen fordelt på arbejdsstyrke, overførselsordninger m.v., 1.000 personer

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2081</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Befolkningen i alt</td>
<td>5.349</td>
<td>5.405</td>
<td>5.397</td>
<td>5.271</td>
<td>4.919</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsstyrken</td>
<td>2.781</td>
<td>2.777</td>
<td>2.714</td>
<td>2.453</td>
<td>2.239</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf arbejdsløse</td>
<td>145</td>
<td>141</td>
<td>139</td>
<td>127</td>
<td>120</td>
</tr>
<tr>
<td>Folkepension</td>
<td>693</td>
<td>784</td>
<td>1.014</td>
<td>1.174</td>
<td>1.133</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf udenfor arbejdsstyrken</td>
<td>645</td>
<td>735</td>
<td>952</td>
<td>1.109</td>
<td>1.081</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf i arbejdsstyrken</td>
<td>48</td>
<td>49</td>
<td>62</td>
<td>65</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>Efterløn</td>
<td>159</td>
<td>151</td>
<td>144</td>
<td>128</td>
<td>121</td>
</tr>
<tr>
<td>Overgangsydelse</td>
<td>21</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Førtids пенсion</td>
<td>253</td>
<td>230</td>
<td>226</td>
<td>204</td>
<td>205</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf udenfor arbejdsstyrken</td>
<td>223</td>
<td>201</td>
<td>198</td>
<td>180</td>
<td>183</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf i arbejdsstyrken</td>
<td>30</td>
<td>30</td>
<td>28</td>
<td>24</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>Kontanthjælp</td>
<td>54</td>
<td>38</td>
<td>43</td>
<td>48</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>Aktivering</td>
<td>76</td>
<td>75</td>
<td>79</td>
<td>84</td>
<td>86</td>
</tr>
<tr>
<td>Sygedagpenge</td>
<td>53</td>
<td>65</td>
<td>64</td>
<td>59</td>
<td>56</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf udenfor arbejdsstyrken</td>
<td>5</td>
<td>18</td>
<td>18</td>
<td>18</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf i arbejdsstyrken</td>
<td>48</td>
<td>47</td>
<td>45</td>
<td>41</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsmarkedssørg</td>
<td>21</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Barselsdagpenge</td>
<td>28</td>
<td>52</td>
<td>50</td>
<td>44</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>Studerende</td>
<td>335</td>
<td>317</td>
<td>355</td>
<td>302</td>
<td>285</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf udenfor arbejdsstyrken</td>
<td>80</td>
<td>77</td>
<td>89</td>
<td>76</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>- heraf i arbejdsstyrken</td>
<td>255</td>
<td>239</td>
<td>266</td>
<td>226</td>
<td>213</td>
</tr>
<tr>
<td>Introduktionsydelse</td>
<td>4</td>
<td>12</td>
<td>11</td>
<td>13</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrige udenfor arbejdsstyrken</td>
<td>1.254</td>
<td>1.267</td>
<td>1.204</td>
<td>1.010</td>
<td>621</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kapitel 11


Boks 11.1: Detaljeringsgraden i de anvendte frekvenser

Der er i fremskrivningen anvendt særskilte frekvenser for mænd og kvinder på 1-årsaldersgrupper. Frekvenserne er desuden opgjort særskilt for hver af følgende fem herkomstgrupper: Indvandrere fra mere udviklede lande, efterkommere fra mere udviklede lande, indvandrere fra mindre udviklede lande, efterkommere fra mindre udviklede lande og personer med dansk oprindelse (ekskl. efterkommere og indvandrere). Der er endvidere anvendt opholdstidsbetingede frekvenser for indvandrergrupperne.

På tværs af 1-årsaldersgrupper og køn skelnes der mellem tre uddannelsesniveauer: Grundskole, erhvervslige uddannelser og videregående uddannelser. Uddannelsesniveauerne er ikke herkomstfordelte.

Antagelsen om konstante frekvenser betyder, at de anførte størrelser generelt vil være resultatet af forskydninger i befolkningens størrelse og sammensætning med hensyn til alder, køn, opholdstid, herkomst samt uddannelse. Antagelsen om konstante frekvenser er fraveget på enkelte punkter for at tage hensyn til virkninger af vedtagne regelændringer m.v., som ikke er fuldt indfasede, jf. afsnit om særlige forudsætninger i fremskrivningen af antal overførselsindkomstmodtagere.

Forudsætninger om alders- og herkomstbetingede frekvenser.

Faldet i arbejdsstyrken skyldes overvejende et faldende antal personer i de erhvervsaktive ældre, jf. kapitel 10. En yderligere forklaring er dog, at indvandrere og efterkommere, som har lavere erhvervsfrekvenser end den resterende befolkning, vil udgøre en stigende andel af befolkningen.

Særligt indvandrere fra mindre udviklede lande, som er den befolknings-grupper, der forventes at vokse relativt kraftigst, har markant lavere erhvervsfrekvenser end den resterende befolkning. Erhvervsfrekvenserne for indvandrerkinder fra mindre udviklede lande er således i stort set alle aldersgrupper omtrentlig en halv gang mindre end erhvervsfrekvenserne for den resterende befolkning. Erhvervsfrekvenserne for mandlige indvandrere fra mindre udviklede lande er i de fleste aldersgrupper omtrent en fjerdedel lavere end erhvervsfrekvenserne i den resterende befolkning.

Der er endnu relativt få efterkommere af indvandrere fra mindre udviklede lande, som er 24 år eller derover. Det gør det vanskeligt at forudsige den-
ne gruppes fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet i takt med, at de bliver ældre. Efterkommere fra mindre udviklede lande, som er under 24 år, har dog nogenlunde samme erhvervsfrekvens som efterkommere fra mere udviklede lande med en tilsvarende alder. Det er derfor i fremskrivningen forudsat, at efterkommere fra mindre udviklede lande opnår samme relative forøgelse af de aldersbetingede erhvervsfrekvenser som efterkommere fra mere udviklede lande opnår i forhold til indvandrere fra mere udviklede lande, jf. figur 11.19 og figur 11.20.

**Figur 11.19: Erhvervsfrekvenser for mænd fordelt efter alder og herkomst, 2001**

**Figur 11.20: Erhvervsfrekvenser for kvinder fordelt efter alder og herkomst, 2001**

Anm.: DO er personer af dansk oprindelse, IMI er indvandrere fra mindre udviklede lande, IME er indvandrede fra mere udviklede lande, EMI er efterkommere af indvandrere fra mindre udviklede lande og EME er efterkommere af indvandrere fra mere udviklede lande. Indtil videre er der kun meget få personer over 24 år i gruppen af efterkommere fra mindre udviklede lande, og derfor er der særlig stor usikkerhed om, hvordan mønstret for denne gruppes erhvervs- og overførselsindkomster vil se ud. I modelberegningerne antages det, at integrationen målt ved de aldersbetingede erhvervsfrekvenser sker lige så hurtigt for efterkommere fra mindre udviklede lande som for efterkommere fra mere udviklede lande. Kilde: DREAM.

Det skal bemærkes, at figur 11.19 og figur 11.20 viser de alders- og herkomstbetingede erhvervsfrekvenser for en given sammensætning med hensyn til uddannelse m.v.

**Særlige forudsætninger om udviklingen i antallet af overførselsmodtagere**

Som nævnt er antagelsen om konstante frekvenser dog fraveget på enkelte punkter for at tage hensyn til virkninger af allerede vedtagne regelændringer m.v., som endnu ikke er fuldt indfasede.

For så vidt angår antallet af tjenestemandspensionister er anvendt Personalestyrelsens skøn over udviklingen. Der er i modellen taget højde for, at afgåede tjenestemandsansatte erstattes af overenskomstansatte, som indbetalter bidrag til arbejdsmarkedspensioner. Skiftet i sammensætningen vil derfor over tid medvirke til en forøgelse af pensionsopsparingen.


Effekterne af de ændrede regler for barselsorlov er derudover indregnet.

Der er forudsat uændrede bestandsfrekvenser for fortidspension (inkl. fleksjob).

11.5 Forudsætninger om udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau

I fremskrivningen er der forudsat en gradvis stigning i befolkningens gennemsnitlige uddannelsesniveau i takt med, at de nuværende generationer af ældre erstattes af yngre generationer med højere uddannelsesniveau. Mere præcist antages det, at:

- Alle personer under 30 år vil opnå samme fordeling på uddannelsesniveau som de nuværende 30-årige.
- Alle personer over 30 år bevarer deres nuværende uddannelsesniveau, dvs. at der ikke sker nogen tilvækst i uddannelsesniveauet efter det fyldte 30. år.⁴

Forudsætningerne indebærer således, at befolkningens gennemsnitlige uddannelsesniveau på langt sigt vil stige til et niveau svarende til de nuværende 30-åriges.⁵

Der knytter sig særlig usikkerhed til fremskrivningen af uddannelsesniveauet og betydningen heraf for erhvervsdeltagelse og modtagelse af overførselsindkomster. Der er således forskellige forhold, som indebærer, at fremskrivningen på nogle punkter enten over- eller undervurderer uddannelsens betydning for udviklingen i arbejdsstyrken og trækket på overførselsindkomster.

⁴ En del personer med videregående uddannelser afslutter uddannelsesforløbet senere end det fyldte 30. år. De fleste af disse er imidlertid placeret i uddannelseskategorien videregående uddannelse, fordi de har opnået en bachelorgrad, før det fyldte 30. år.

⁵ Der er i fremskrivningerne ikke taget højde for, at forskelle i dødeligheden på tværs af uddannelsesgrupper vil påvirke uddannelsesfordelingen i takt med stigende alder.
Personer i arbejdssstyrken har i gennemsnit et højere uddannelsesniveau end personer uden for arbejdssstyrken, jf. figur 11.21. Det giver umiddelbart en begrundet forventning om, at en stigning i det gennemsnitlige uddannelsesniveau kan bidrage positivt til arbejdssstyrken i fremtiden.


Samtidig er der stor sikkerhed for, at det gennemsnitlige uddannelsesniveau faktisk vil stige i fremtiden. For det første er det gennemsnitlige uddannelsesniveau for en 30-årig noget højere end det gennemsnitlige uddannelsesniveau for en 70-årig, jf. figur 11.22. Over de næste 30-40 år vil der dermed ske en næsten automatisk stigning i det gennemsnitlige uddannelsesniveau, som muligvis vil bidrage til at øge arbejdssstyrken.

Fremskrivningen af arbejdssstyrken, hvor der antages konstante uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser, jf. boks 11.1 - og hvor uddannelsesfordelingen på sigt forventes at svare til fordelingen for en 30-årig i dag – angiver således et positivt bidrag til arbejdssstyrken på ca. 35.000 personer i 2040. Stigningen sker især som følge af et fald i antallet af førstidispensionister.

De generelt stigende uddannelsesfrekvenser kunne tyde på, at det gennemsnitlige uddannelsesniveau vil stige i fremtiden og dermed muligvis vil bidrage til et yderligere løft af arbejdskraften.

Hvis et øget uddannelsesniveau skal bidrage til at øge erhvervsdeltagelsen i fremtiden, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt, at der nu og her kan...
observeres en forskel i det gennemsnitlige uddannelsesniveau mellem personer i og uden for arbejdsstyrken. Et væsentligt bidrag til erhvervsdeltagelsen forudsætter også, at uddannelse over tid er en god og stabil indikator for sandsynligheden for at være i eller uden for arbejdsstyrken.


![Figur 11.25: Uddannelsesbetinget førtdispensionsfrekvens for 50-59-årige, 1980 og 2001](image1.png)

Kilde: Egne beregninger på 10 pct. udtræk af IDA (Integreret Database for Arbejdsmarkedsforskning).


![Figur 11.26: Korrigeret førtdispensionsfrekvens for 50-59-årige, 1980 og 2001](image2.png)

Kilde: Egne beregninger på 10 pct. udtræk af IDA.

Anvendelsen af konstante uddannelsesbetingede erhvervs- og overførselsfrekvenser indebærer sandsynligvis en overvurdering af de positive

---

Den uddannelsesbetingede førtdispensionsfrekvens angiver her andelen af personer med en given uddannelse og i en given aldersgruppe, der modtager førtdispension. For at tage højde for, at de aldersspecifikke førtdispensionsfrekvenser generelt har ændret sig siden 1980, er den uddannelsesbetingede førtdispensionsfrekvens for hver uddannelseskategori korrigeret for denne generelle ændring i førtdispensionsfrekvensen for aldersgruppen siden 1980.
Kapitel 11

virkninger af et højere uddannelsesniveau. Med antagelsen lægges det således til grund, at de bestående forskelle mellem uddannelsesgrupperne med hensyn til erhvervs- og overførselsfrekvenser alene kan henregnes til selve uddannelsesniveauet og dermed, at alle former for helbredsmæssige, sociale problemer m.v. fuldt ud er forbundet med uddannelsesniveauet. Det er en restriktiv antagelse, der alt andet lige må formodes at trække i retning af at overvurdere uddannelsesniveaets betydning for erhvervsevdeltagelsen og trækket på overførselsindkomster. Eksempelvis kan en del af de registrerede forskelle mellem personer med og uden kompetencegivende uddannelse tilskrives, at en mindre del af befolkningen på grund af medfødt eller tidlig fysisk og/eller psykisk invaliditet, svære sociale problemer, misbrugsproblemer o.l. ikke opnår nogen kompetencegivende uddannelse.

Det skal bemærkes, at fremskrivningen ikke tager højde for virkningerne af forskydnings i det gennemsnitlige uddannelsesniveau inden for hver af de tre uddannelsesgrupperinger, jf. boks 11.1. Hvis der sker en opadgående forskydnings i det gennemsnitlige uddannelsesniveau inden for grupperingerne modvirker dette den mulige overvurdering af effekterne og omvendt.

Endvidere kan der argumenteres for, at antagelsen om, at befolkningens uddannelsesniveau på langt sigt vil svare til de nuværende 30-åriges, kan indebære en undervurdering af befolkningens fremtidige uddannelsesniveau og dermed trække i retning af et større positivt bidrag til erhvervssevdeltagelse henholdsvis et lavere antal overførselsmodtagere i de erhvervsaktive ældre. Antagelsen indebærer således dels, at der ikke tages højde for en eventuel tilvækst i uddannelsesniveauet efter 30-årsalderen, dels at der ikke er indregnet en mulighed for, at personer under 30 år samt endnu uføde kan tænkes at opnå et højere uddannelsesniveau end de nuværende 30-årige.

11.6 Forudsætninger om udviklingen i arbejdstiden


Denne forventning kan måske umiddelbart fremstå som pessimistisk, men den er overvejende en konsekvens af, at de nedre aldersgrænsers i de før tidige tilbagetrækningssorderinger med de givne regler ligger fast, uanset at levetiden stiger. En forudsætning om, at tilbagetrækningssalderen stiger i takt med levetiden vil således samtidig være en forudsætning om, at der gennemføres reformer af tilbagetrækningssorderingerne. Fremskrivningerne
viser imidlertid konsekvenserne af at fortsætte med de nugældende regler i al fremtid.

En nærmere analyse af udviklingen i, hvor meget arbejdslivet fylder af livet som helhed, peger i retning af, at forudsætningen om uændret årlig arbejdstid formentlig kan være for optimistisk, mens forudsætningen om et uændret antal arbejdsår nogenlunde svarer til de seneste 20 års udvikling for både mænd og kvinder.

Opgjort i timer kan en 16-årig i gennemsnit forventes at tilbringe ca. 11 pct. af den resterende del af livet på arbejdsmarkedet. For en 16-årig kvinde er andelen ca. 10 pct., mens en 16-årig mand i gennemsnit kan forventes at bruge ca. 12 pct., jf. figur 11.27 og boks 11.2.

Siden 1960 er andelen af livet, som en 16-årig kvinde i gennemsnit kan tilbringe på arbejdsmarkedet, steget fra ca. 7½ til 10 pct., mens andelen er faldet fra 20 til 12 pct. for mænd. Det svarer til, at andelen er steget med ca. 30 pct. for kvinder og omvendt faldet med ca. 40 pct. for mænd. For mænd og kvinder under ét er andelen faldet med ca. 20 pct. siden 1960, jf. figur 11.28 og bilag 11.2.

Figur 11.27: Udviklingen i arbejdslivets relative betydning

Figur 11.28: Udviklingen i arbejdslivets relative betydning, 1960=100.

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


Det betydelige fald i den andel af livet, som mænd i gennemsnit kan forventes at bruge på arbejdsmarkedet, skyldes både et fald i antallet af år,

Sammenholdes udviklingen i mændenes erhvervsdeltagelse og middellevetid, bemærkes det, at det gennemsnitlige antal år uden erhvervsmæssig aktivitet er steget fra godt 10 til knap 20 år i perioden 1960 til 2001, jf. figur 11.32. For kvinder er det gennemsnitlige antal år uden erhvervsmæssig aktivitet derimod faldet fra ca. 40 til 27 år.

**Figur 11.29: Det gennemsnitlige antal år på arbejdsmarkedet for en 16-årig**

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

**Figur 11.30: Den gennemsnitlige årlige arbejdstid**

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

**Figur 11.31: Middellevetiden for en 16-årig**

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

**Figur 11.32: Det gennemsnitlige antal år uden for arbejdsmarkedet for en 16-årig**

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's database og egne beregninger.
Boks 11.2 Beregning af andel af livet, som anvendes på erhvervsmæssig aktivitet

Andelen af den resterende del af livet, som en 16-årig i gennemsnit forventes at tilbringe på arbejdsmarkedet, er beregnet på følgende måde:

\[ \sum_{i=16}^{100} (Erhvervsfrekvens_i \times Overlevelsessandsynlighed_i) \times Arbejdstid \]

\[ \text{Middellevetid}_{16} \times 24 \times 365 \]

hvor

Erhvervsfrekvens, er erhvervsfrekvensen for alderstrin i,

Overlevelsessandsynlighed, er sandsynligheden for, at en 16-årig er i live ved alder i

Arbejdstid er den gennemsnitlige årlige arbejdstid,

Middellevetid er den forventede restlevetid for en 16-årig.

Beregningen tager ikke højde for, at der er forskel i den gennemsnitlige arbejdstid på tværs af alderstrin. Variationen i arbejdstid vurderes dog ikke at ville påvirke resultatet af beregningerne væsentligt.

Arbejdstiden for mænd er residualt bestemt på baggrund af den gennemsnitlige arbejdstid, mænds hhv. kvinders andel af den samlede beskæftigelse, deltidsfrekvensen for kvinder samt en antagelse om, at kvinder på deltid i gennemsnit arbejder det, der svarer til det halve af fuldtid. Metoden indebærer, at udsvingene i den gennemsnitlige arbejdstid navnlig slår ud i den beregnede arbejdstid for mænd, men at den generelle trend i den gennemsnitlige arbejdstid bevarer for begge køn.

11.7 Konklusion

Udviklingen i arbejdsstyrken og trækket på offentlige overførser og offentligt finansierede serviceydelser har afgørende betydning for størrelsen af kravene, der må opfyldes, for at sikre finanspolitisk holdbarhed.

Fremskrivningerne er hovedsageligt baseret på antagelser om konstante alders-, køns-, opholdstids- og herkomstbetingede frekvenser. På enkelte områder er antagelserne om konstante frekvenser fraveget for at tage højde for regulænderinger m.v.

Fremskrivningerne er med andre ord baseret på en fortsættelse af velfærdsamfundet i dets nuværende form. Fremskrivningerne giver dermed samtidig et billede af kravene til tilpasninger af velfærdsamfundet for at sikre finanspolitisk holdbarhed.

Der knytter sig selvsagt flere usikkerhedsmomenter til fremskrivningerne, som kan trække i retning af, at kravene bliver enten større eller mindre end forventet. Visse af forudsætningerne har dog særlig stor betydning for fremskrivningernes resultater. Det gælder ikke mindst i forhold til følgende:
• **Udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau og betydningen heraf for arbejdsstyrkens størrelse og omfanget af modtagelse af overførselsindkomster:** Det er i fremskrivningen forudsat, at et højere uddannelsesniveau slår fuldt igennem i form af en højere arbejdsstyrke og færre modtagere af overførselsindkomster, herunder særligt for tidspension. En nærmere analyse af de seneste 20 års udvikling peger dog på, at relationerne mellem på den ene side uddannelsesniveauet og på den anden side omfanget af erhvervsdeltagelse henholdsvis modtagelse af overførselsindkomster ikke er stabile over tid. Analysen peger således i retning af, at antagelsen kan indebære en overvurdering af de positive effekter af en given forøgelse af uddannelsesniveauet. Omvendt kan forudsætningerne om befolkningens fremtidige uddannelsesniveau vise sig til være for pessimistiske og dermed trække i retning af at undervurdere den samlede effekt.

• **Udviklingen i den gennemsnitlige årlige arbejdstid:** Det er i fremskrivningerne forudsat, at den nuværende gennemsnitlige årlige arbejdstid fastholdes uændret i fremtiden. Denne forudsætning udgør et markant brud med udviklingen over de seneste godt 40 år, hvor den gennemsnitlige årlige arbejdstid er faldet med 30 pct. Ved en fortsættelse af faldet i arbejdstiden, vil kravene til ændringer for at sikre finanspolitisk holdbarhed blive foreget markant, og den anvendte antagelse om konstant arbejdstid kan ud fra det perspektiv betragtes som værende ganske optimistisk. Omvendt kan det bemærkes, at arbejdstiden har været stort set uændret over de seneste fem år.

• **Sammenhængen mellem øget restlevetid og forbruget af offentlig service:** Fremskrivningerne er baseret på en fast relativ aldersprofil med hensyn til forbruget af offentlig service. Det indebærer, at forøgelser af middellevetiden forudsættes at slå ud i en tilsvarende forlængelse af den plejekrævende fase i den sidste del af livet. Fremskrivningen vil derfor isoleret set overvurdere væksten i udgifterne til serviceydelser i det omfang, forøgelser af middellevetiden bidrager til at udskyde den plejekrævende fase, jf. kapitel 12.
Bilag 11.1. Sammenhænge mellem uddannelsesniveau og førtidspensionsfrekvenser

Ufaglærte

For ufaglærte i aldersgrupperne over 40 år er den korrigerede førtidspensionsfrekvens’ steget støt i de seneste 20 år, mens den har været nogenlunde konstant for ufaglærte i aldersgrupperne under 40 år, jf. figur 11.33 og figur 11.34.

Stigningen i førtidspensionsfrekvensen for ufaglærte over 40 år er sket samtidig med, at andelen af ufaglærte i samme aldersgruppe er faldet markant. For aldersgrupperne under 40 år har andelen af ufaglærte derimod været nogenlunde konstant, jf. figur 11.35 og figur 11.36.

Udviklingen i førtidspensionsfrekvenserne for ufaglærte synes således at understøtte, at en vis del af førtidspensionstil kendelserne sker i en tidlig alder til personer, som ikke har/har nået at få en uddannelse, herunder personer med medfødt eller tidlig fysisk og/eller psykisk invaliditet. I takt med, at andelen af ufaglærte er faldet, er det således heller ikke overraskende, at førtidspensionsfrekvenserne for ufaglærte er steget. I det omfang, at førtidspensionstil kendelserne fremover stadig vil omfatte tilkendelser i en tidlig alder, er der således grund til at tro at førtidspensionsfrekvenserne for gruppen af ufaglærte fortsat vil stige.

Med andre ord kunne det tyde på, at antagelsen om uændrede alders- og uddannelsesbetingede førtidspensionsfrekvenser for ufaglærte – særligt i aldersgruppen over 40 år - overvurderer det positive bidrag til arbejdsstyrken som følge af et fortsat fald i andelen af ufaglærte.

Figur 11.33: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for ufaglærte, 15-49 år

![Figur 11.33: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for ufaglærte, 15-49 år](image1)

Kilde: Egne beregninger på 10 pct. udtræk af IDA.

Figur 11.34: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for ufaglærte, 50-66 år

![Figur 11.34: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for ufaglærte, 50-66 år](image2)

Kilde: Egne beregninger på 10 pct. udtræk af IDA.

7 For at tage højde for, at de aldersspecifikke førtidspensionsfrekvenser generelt har ændret sig siden 1980, er den uddannelsesbetingede førtidspensionsfrekvens for hver uddannelseskategori korrigeret for denne generelle ændring i førtidspensionsfrekvensen for aldersgruppen siden 1980.
Faglærte

For faglærte under 40 år er billedet stort set det samme som for ufaglærte i samme aldersgruppe. Den korrigerede førtidspensionsfrekvens har ligget stort set konstant over de sidste 20 år, ligesom andelen af de under 40-årige, som er faglærte, har ligget stort set konstant i samme periode, jf. figur 11.37 - figur 11.40.

For aldersgrupperne over 40 år er den korrigerede førtidspensionsfrekvens derimod steget. Det er sket samtidig med, at andelen af over 40-årige, som er faglærte, også er steget. Den stedfundne udvikling tyder således på, at antagelsen om uændrede alders- og uddannelsesbetingede førtidspensionsfrekvenser for faglærte – især aldersgrupperne over 40 år - ikke kan understøttes.

Figur 11.37: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for faglærte, 15-49 år

Figur 11.38: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for faglærte, 50-66 år
Figur 11.39: Andel som er faglærte, 15-49 år

Figur 11.40: Andel som er faglærte, 50-66 år

Figur 11.41: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for personer med korte videregående uddannelser, 15-49 år

Figur 11.42: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for personer med korte videregående uddannelser, 50-66 år

Personer med korte videregående uddannelser

For personer med en kort videregående uddannelse har de korrigerede førtidspensionsfrekvenser været nogenlunde stabile i de sidste 20 år, dog undtaget aldersgruppen 60-66 år, hvor frekvensen har været stigende siden midten af 1990’erne, jf. figur 11.41 og figur 11.42. Andelen med en kort videregående uddannelse er generelt steget siden 1980, men udgør dog mindre end 5 pct. i de fleste aldersgrupper, jf. figur 11.43 og figur 11.44,
**Figur 11.43**: Andel med korte videregående uddannelser, 15-49 år

**Figur 11.44**: Andel med korte videregående uddannelser, 50-66 år

Kilde: Egne beregninger på 10 pct. udtræk af IDA.

**Figur 11.45**: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for personer med mellemlange videregående uddannelser, 15-49 år

**Figur 11.46**: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for personer med mellemlange videregående uddannelser, 50-66 år

Kilde: Egne beregninger på 10 pct. udtræk af IDA.

**Personer med en mellemlang videregående uddannelse**

For personer med en mellemlang videregående uddannelse er de korrigerede førtidspensionsfrekvenser steget for aldersgrupperne over 40 år, herunder især for aldersgruppen 60-66 år og til dels aldersgruppen 55-59 år, jf. figur 11.45 og figur 11.46. Stigningen i førtidspensionsfrekvenserne er sket samtidig med, at andelen med en mellemlang videregående uddannelse er steget, jf. figur 11.47 og figur 11.48. Det gælder især for aldersgrupperne over 40 år.

**Personer med en lang videregående uddannelse**


**Figur 11.49: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for personer med lange videregående uddannelser, 15-49 år**

**Figur 11.50: Korrigeret førtidspensionsfrekvens for personer med lange videregående uddannelser, 50-66 år**
Figur 11.51: Andel med lange videregående uddannelser, 15-49 år

Figur 11.52: Andel med lange videregående uddannelser, 50-66 år

Kilde: Egne beregninger på 10 pct. udtræk af IDA.

Bilag 11.2. Dekomponering af udviklingen siden 1960 i andelen af livet, som forventes tilbragt på arbejdsmarkedet

Andelen af den resterende del af livet (opgjort i timer), som en 16-årig kan forventes at tilbringe på arbejdsmarkedet, er faldet med ca. 20 pct. siden 1960. Udviklingen skyldes hovedsageligt en stigning i erhvervsdeltagelsen kombineret med et fald i den gennemsnitlige arbejdstid. En stigning i middellevetiden har også bidraget til en mindre reduktion af andelen af livet, som tilbringes på arbejdsmarkedet, jf. tabel 11.3.

Tabel 11.3: Ændring i andelen af den resterende del af livet, som en 16-årig forventes at tilbringe på erhvervsmæssig aktivitet, pct.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ændring i alt</td>
<td>-6</td>
<td>-4</td>
<td>-4</td>
<td>-7</td>
<td>-21</td>
</tr>
<tr>
<td>heraf:</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Erhvervsdeltagelse</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
<td>1</td>
<td>-2</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>16-24 år</td>
<td>-3</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>-1</td>
<td>-3</td>
</tr>
<tr>
<td>25-54 år</td>
<td>9</td>
<td>6</td>
<td>2</td>
<td>-1</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>55 år +</td>
<td>2</td>
<td>-2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>-1</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdstid</td>
<td>-12</td>
<td>-9</td>
<td>-4</td>
<td>-3</td>
<td>-29</td>
</tr>
<tr>
<td>Middellevetid</td>
<td>-1</td>
<td>-1</td>
<td>-1</td>
<td>-2</td>
<td>-5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Totalen kan afvige fra summen af undergrupperne på grund af afrunding.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.


Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at 1990’erne adskiller sig ved at være det eneste af de fire århier, hvor alle tre faktorer – erhvervsdeltagelse, arbejdstid og middellevetid – har reduceret den andel af livet, som tilbringes på arbejdsmarkedet.

For mænd er andelen af livet, som tilbringes på arbejdsmarkedet, faldet med ca. 40 pct. i løbet af de sidste 40 år. Heraf skyldes 12 pct., at mænd i gennemsnit tilbringer færre år på arbejdsmarkedet, 26 pct. forklares af lavere arbejdstid og 3 pct. af en højere middellevetid, jf. tabel 11.4.
Kapitel 11

Tabel 11.4: Ændring i andelen af den resterende del af livet, som en 16-årig mand forventes at tilbringe på erhvervsmæssig aktivitet, pct.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ændring i alt</td>
<td>-15</td>
<td>-8</td>
<td>-7</td>
<td>-10</td>
<td>-41</td>
</tr>
<tr>
<td>heraf:</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Erhvervsdeltagelse</td>
<td>-4</td>
<td>-3</td>
<td>-3</td>
<td>-2</td>
<td>-12</td>
</tr>
<tr>
<td>16-24 år</td>
<td>-3</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>-1</td>
<td>-3</td>
</tr>
<tr>
<td>25-54 år</td>
<td>-1</td>
<td>-1</td>
<td>-1</td>
<td>-1</td>
<td>-3</td>
</tr>
<tr>
<td>55 år +</td>
<td>0</td>
<td>-3</td>
<td>-1</td>
<td>0</td>
<td>-5</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdstid</td>
<td>-11</td>
<td>-6</td>
<td>-3</td>
<td>-6</td>
<td>-26</td>
</tr>
<tr>
<td>Middellevetid</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>-1</td>
<td>-2</td>
<td>-3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Totalen kan afvige fra summen af undergrupperne på grund af afrunding.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.


For kvinder er andelen af livet, som tilbringes på arbejdsmarkedet, steget med ca. 30 pct. i løbet af de sidste 40 år. På den ene side er kvindernes erhvervsfrekvenser øget markant, hvilket har øget andelen af livet, som kvinder tilbringer på arbejdsmarkedet, med knap 70 pct. På den anden side har faldende arbejdstid reduceret andelen med godt 30 pct., mens øget middellevetid har reduceret andelen af livet, som kvinder tilbringer på arbejdsmarkedet, med 7 pct., jf. tabel 11.5.

Tabel 11.5: Ændring i andelen af den resterende del af livet, som en 16-årig mand forventes at tilbringe på erhvervsmæssig aktivitet, pct.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ændring i alt</td>
<td>18</td>
<td>8</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>heraf:</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Erhvervsdeltagelse</td>
<td>35</td>
<td>26</td>
<td>8</td>
<td>-2</td>
<td>67</td>
</tr>
<tr>
<td>16-24 år</td>
<td>-3</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>-2</td>
<td>-1</td>
</tr>
<tr>
<td>25-54 år</td>
<td>33</td>
<td>22</td>
<td>7</td>
<td>-1</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>55 år +</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdstid</td>
<td>-15</td>
<td>-16</td>
<td>-4</td>
<td>5</td>
<td>-31</td>
</tr>
<tr>
<td>Middellevetid</td>
<td>-3</td>
<td>-1</td>
<td>-1</td>
<td>-2</td>
<td>-7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Totalen kan afvige fra summen af undergrupperne på grund af afrunding.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.
Litteratur

European Policy Committee (2003), The impact of ageing populations on public finances: Overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme, Bruxelles.


Kapitel 12
Finansiering af velfærdssamfundet

På baggrund af Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning er det analyseret, hvor stor en nødvendig tilpasning i den økonomiske politik, der skal til for at sikre, at finanspolitikken er holdbar. Det er i beregningerne antaget, at velfærdsstilbuddene fremover opretholdes uændret i forhold til i dag. Resultatet af beregningerne er, at en holdbar finanspolitik enten kræver en stigning i bundskattesatsen på 8,5 procentenheder i forhold til i dag, en stigning i den private beskæftigelse på 274.000 personer, eller offentlige besparelser på 3,7 pct. af BNP. I alle tre tilfælde antages finansieringen at blive gradvist indfaset fra 2011 til 2021.

Omfattende følsomhedsberegninger viser en klar sammenhæng mellem udviklingen i middellevetiden og størrelsen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem. Hvis det som et (urealistisk) regneeksempel antages, at middellevetiden slet ikke vokser i fremtiden, er der stort set ikke noget finanspolitiske holdbarhedsproblem. Den nødvendige stigning i bundskatten bliver på 1,4 procentenheder. Hvis det i stedet antages, at den danske middellevetidsudvikling kommer op på det niveau, som FN forventer for Vesteuropa under ét, vil det finanspolitiske holdbarhedsproblem blive knap dobbelt så stort som i Velfærdskommissionens grundforløb, svarende til et krav om, at bundskatten i 2021 skal være 15,8 procentenheder større end i dag.

Konsekvensen er, at holdbarhedsproblemet primært opstår, fordi fremtidige generationer har en længere forventet levetid og samme tilbagetrækningssalder som nuværende generationer. Nuværende generationer sparer således via deres skattebetalinger op til, at den offentlige sektor får en tilstrækkelig formue til at renteafkastet fra denne kan bidrage til at finansiere udgifter til de fremtidige generationer.

Der kan stilles en række spørgsmål ved opsparingsstrategien. For det første kræves stor politisk disciplin for at sikre den nødvendige styring af finanspolitikken i en situation, hvor den offentlige sektor gennem en meget lang periode har store offentlige overskud, og der samtidig akkumuleres en meget betydelig offentlig formue.

For det andet kan man spørge, om det er rimeligt, at nuværende generationer, der både er relativt fattigere end fremtidige generationer og har en kortere forventet levetid, skal spare op til, at fremtidige generationer kan have en større andel af deres liv som tilbagetrukne fra arbejdsmarkedet.

For det tredje kan man stille spørgsmålet, om det er optimalt at imødegå en usikker fremtidig middellevetidssstigning med en offentlig opsparing, specielt i lyset af, at også afkastet af den offentlige formue er usikkert.
Kapitel 12
Finansiering af velfærdssamfundet

12.1 Indledning og konklusion


Formålet med fremskrivningen er at vurdere befolkningsudviklingens betydning for produktion, beskæftigelse, privatforbrug og de offentlige udgifter og indtægter.

Da befolkningsudvikling er et meget langsigtet fænomen, vedrører analysen en meget lang tidshorisont. Langsigtede analyser som denne har ikke til formål præcist at beskrive den økonomiske udvikling fra år til år. Der er meget betydelig usikkerhed forbundet med analyser med så lang en tidshorisont. Formålet er at afdække sammenhænge mellem de grundlæggende størrelser og at præcisere på hvilke områder, der er usikkerhed af betydelige omfang, og på hvilke områder usikkerheden er af mindre betydning for analysens hovedformål. Fremskrivningen skal derfor ikke opfattes som en prognose, men som en illustration af udviklingen, hvis bestemte antagelser bliver opfyldt.

Fremskrivningens formål opdeles i to dele. For det første vurderes den grundlæggende (eller strukturelle) effekt af befolkningsudviklingen på den samlede aktivitet i økonomien for en fastholdt økonomisk politik og en givoen udvikling i udlandet. For det andet vurderes størrelsesordenen af de justeringer i den økonomiske politik, der er nødvendige for at sikre, at den offentlige sektor kan finansiere sine udgifter på langt sigt, givet befolkningsudviklingen.

Den offentlige sektor kan i perioder have større udgifter end indtægter. I sådanne tilfælde opbygges en offentlig gæld. Hvis den offentlige sektor vedbliver med at have underskud, vil gælden vokse både som følge af underskuddet og som følge af de renter, der skal betales på gælden. Det fører til en ukontrollabel gældsudvikling, hvis den offentlige sektor ikke på et tidspunkt får overskud, der er tilstrækkeligt store til at finansiere renteudgifterne. Hvis den økonomiske politik er tilrettelagt således, at den sikrer, at gælden ikke vokser ukontrollabelt, kan den offentlige sektor finansiere sine udgifter på langt sigt. I dette tilfælde kaldes den økonomiske politik for "holdbar", og der tales om en holdbar finanspolitik, jf. kapitel 4.

1 Forudsætningerne, der ligger til grund for analysen, er valgt af Velfærdskommissionen, som ligeledes har defineret de viste alternative beregninger. De konkrete beregninger på basis af Velfærdskommissionens anvisninger er foretaget af forskergruppen Danish Rational Economic Agents Model, DREAM (www.dreammodel.dk).
Analysen lægger vægt på at vurdere, hvilken betydning usikkerheden i befolkningsudviklingen kan få for behovet for at ændre den økonomiske politik for at sikre, at den økonomiske politik bliver holdbar.


Resultatet af beregningen i Velfærdskommissionens grundforløb er, at når skattestigningen er fuldt indfaset i år 2021, skal den statslige bundskattesats være 8,7 procentenheder højere end i dag. Hvis der alternativt betragtes en finansiering, der opnås ved at øge den private beskæftigelse og sænke antallet af overførselsindkomstmodtagere, skal stigningen i beskæftigelsen i 2021 være på 280.000 personer. De offentlige besparelser skal være på 3,7 procent af BNP fra 2021, hvis de skal sikre holdbarhed.

Der er gennemført omfattende følsomhedsberegninger, der viser, at dette resultat er meget afhængigt af den forudsatte udvikling i middellevetiden. Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning indebærer en lidt hurtigere vækst i middellevetiden, end i DREAMs fremskrivning, som normalt lægges til grund for denne type beregninger. Middellevetidsvæksten i Velfærdskommissionens fremskrivning er imidlertid en forlængelse af den historiske udvikling i Danmark. Da væksten i middellevetiden har været meget lav, indebærer metoden, at middellevetiden i Danmark også i fremtiden forventes at vokse langsommere end i vores nabolande.

Usikkerheden om den fremtidige udvikling i middellevetiden er af afgørende betydning for vurderingen af holdbarhedsproblemet. Hvis det, som et (urealistisk) regneeksempel, antages, at middellevetiden slet ikke vokser i fremtiden, er der stort set ikke noget finanspolitisk holdbarhedsproblem i dette tilfælde er den nødvendige stigning i bundskatten på 1,6 procentenheder. Hvis det i stedet (og formentligt mere realistisk) antages, at den danske middellevetidsudvikling kommer op på det niveau, som FN forventer for Vesteuropa under ét, vil det finanspolitiske holdbarhedsproblem blive endog meget stort. FN forventer, at middellevetidsvæksten i Vesteuropa vil være omtrent det dobbelte af den vækst, Velfærdskommissionen har lagt til grund for sin fremskrivning. Hvis den højere middellevetidsvækst realiseres i Danmark, betyder forudsætningerne om, at velfærdstilbuddene opretholdes uændret i forhold til i dag, at det finanspolitiske holdbarheds-
problem bliver af en størrelsesorden, så den statslige bundskattesats i 2021 skal være 16 procentenheder større end i dag.

Tabel 12.1: Nødvendig stigning i bundskattesats og privat beskæftigelse ved forskellige alternative beregninger

<table>
<thead>
<tr>
<th>Velfærdskommissionens grundforløb</th>
<th>Skattestigning i pct.point</th>
<th>Beskæftigelsesstigning</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Reduceret problem</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Konstant middellevetid</td>
<td>8,7</td>
<td>280.000</td>
</tr>
<tr>
<td>DREAMs middellevetidsforudsætninger</td>
<td>5,8</td>
<td>195.000</td>
</tr>
<tr>
<td>1 pct.point højere rente</td>
<td>5,0</td>
<td>181.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Højere erhvervsdeltagelse for efterkommere fra mindre udviklede lande</td>
<td>7,1</td>
<td>246.000</td>
</tr>
<tr>
<td>0,5 pct.point højere BFI-vækst og ikke ekstra service vækst i første 50 år</td>
<td>1,0</td>
<td>46.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Restlevetids- og aldersafhængighed af offentlige sundheds-, sociale- og plejedydelser</td>
<td>7,6</td>
<td>248.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Uændret</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ekstra fødsler, fertilitet + 0,1</td>
<td>8,9</td>
<td>288.000</td>
</tr>
<tr>
<td>5000 ekstra indvandrere fra mere udviklede lande</td>
<td>8,5</td>
<td>279.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Gradvis stigning i konjunktur-ledighed til 10 pct. over 10 år og gradvist tilbage til 5 pct.</td>
<td>9,1</td>
<td>287.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Forværret problem</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FN's middellevetidsvækst</td>
<td>16,0</td>
<td>492.000</td>
</tr>
<tr>
<td>0,5 pct. ekstra BFI-vækst</td>
<td>12,8</td>
<td>395.000</td>
</tr>
<tr>
<td>En ekstra ferieuge</td>
<td>9,9</td>
<td>318.000</td>
</tr>
<tr>
<td>0,15 pct. arbejdstidsreduktion pr. år</td>
<td>15,1</td>
<td>468.000</td>
</tr>
<tr>
<td>0,15 pct. mervækst i individuel offentlig service</td>
<td>15,4</td>
<td>478.000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Årsagen til, at den finanspolitiske holdbarhed er meget følsom over for middellevetiden er, at antagelsen om uændrede velfærdstilbud betyder, at fremtidige generationer af pensionister kan se frem til en længere periode som pensionist end nutidens og umiddelbart kommende generationer af
pensionister. De generationer, der fødes i dag og i de næste 20 år, kan forvente 4 til 6 år længere som pensionister end nutidens pensionister, hvis Velfærds kommissionens befolkningsfremskrivning lægges til grund.

Stigningen i skatten (eller beskæftigelsen) er nødvendig, hvis den offentlige sektor skal kunne spare op med henblik på at opbygge en formue, som kan give et renteafkast, der kan medgå til at finansiere de offentlige mer-udgifter, der er forbundet med at fremtidens pensionister lever længere.

Nulevende generationer sparer således via deres skattebetalinger op til, at fremtidige generationer kan have en større andel af deres liv som tilbage trukket fra arbejdsmarkedet, end de selv har. Det er klart, at hvis levetidsvæksten er større, bliver behovet for opsparing til at imødekomme de udgifter, der er forbundet med den stigende middellevetid, også større, og det presser den nødvendige skattestigning (eller beskæftigelsessstigning) i vejret.

Opbygningen af en offentlig formue, hvor renteafkastet bruges til at bidrage til at finansiere den fremtidige stigning i udgifterne, betyder, at resultatet med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed bliver følsomt over for renteantagelserne i analysen. Hvis der antages en meget høj (real)rente, kan den offentlige formue afkaste en større renteindtægt, og behovet for at have en stor formue bliver derfor mindre. Således reduceres den nødvendige stigning i den statslige bundskat til 5,0 procentenheder, hvis renten bliver 1,0 pct. point højere end i Velfærds kommissionens grundforløb.

De tre viste eksempler på finansiering indebærer alle, at den offentlige sektor opbygger en formue, som afkaster renter, der anvendes til delvis finansiering af offentlige udgifter til fremtidige generationer. Det er således forskellige måder at umønre en opsparingsstrategi på.

Der kan stilles en række spørgsmål ved opsparingsstrategien. For det første er der et økonomisk politisk problem ved strategien, fordi det kræver stor politisk disciplin at sikre den nødvendige styring af finanspolitikken i en situation, hvor den offentlige sektor gennem en meget lang periode har store offentlige overskud, og der samtidig akkumuleres en meget betydelig offentlig formue.

Herudover er der et spørgsmål om rimeligheden ved, at nuværende generationer, der både er relativt fattigere end fremtidige generationer, og har en kortere forventet levetid, skal spare op til, at fremtidige generationer kan tilbringe en større andel af deres liv som tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet.

Endelig kan man stille spørgsmålet, om det er optimalt at imødegå en usikker fremtidig middellevetidsstigning med en offentlig opsparing, spesielt i lyset af, at også afkastet af den offentlige formue er usikkert.

12.2 Grundlæggende antagelser

Som udgangspunkt for analysen af, hvordan befolkningsudviklingen påvirker de offentlige finanser, har Velfærdskommissionen lagt til grund, at velfærdstilbuddene opretholdes uændrede i forhold til i dag. Det er endvidere lagt til grund, at fremtidige generationer skal bidrage i samme omfang som nuværende generationer til finansieringen af velfærd. Det forudsætter, at fremtidige generationer kan vælge at bidrage mindre til velfærdssamfundet ved at øge deres fritid i form af f.eks. lavere arbejdstid eller tidligere tilbagetrækning. Forudsætningen om uændrede velfærdstilbud fortolkes som en økonomisk politik, der opfylder følgende:


Forudsætningen om uændrede velfærdstilbud fortolkes som en økonomisk politik, der opfylder følgende:

Udbredelsen af de enkelte typer af overførselsindkomst antages at være konstant i fremtiden. Det svarer til, at andelen af en givne befolkningsgruppe (fordelt på køn, alder og oprindelse), som modtager en given ydelse, er uændret over tid. Der er dog taget højde for effekten af allerede gennemførte ændringer i reglerne for modtagelse af overførselsindkomst og visse andre justeringer, jf. kapitel 11.


Kollektivt offentligt forbrug reguleres med væksten i BNP.

Offentlige investeringer fastlægges så kapital/output forholdet i den offentlige sektor er konstant.

Skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede, bortset fra mængdeafgifter, der reguleres som følge af prisstigninger.²

Sammenholdes disse antagelser med den historiske udvikling, jf. kapitel 8, gælder det generelt, at der vil være tale om en ganske stram finanspolitik, som indebærer mindre udgiftsstigninger, end den historiske erfaring tilsiger. Hvis fremtidige generationer ønsker stigninger i de offentlige ydelser i et omfang, der ligger ud over dette, eller ønsker skattelettelser, er det, i overensstemmelse med Velfærdskommissionens fortolkning af kommissariet, op til de fremtidige generationer selv at finansiere dette.

Med udgangspunkt i de ovenstående forudsætninger om den økonomiske politik analyseres befolkningsudviklingens betydning for den økonomiske udvikling og for spørgsmålet om finanspolitikkens holdbarhed. Udgangspunktet for denne analyse er en situation, hvor den økonomiske politik fastlægges i overensstemmelse med de opstillede forudsætninger uden tilpasninger.

### 12.3 Fremskrivning uden tilpasninger i den økonomiske politik

**Sammenhængen mellem befolkningsudvikling, produktivitetsudvikling og produktion**

Først betragtes den forventede udvikling i den samlede produktion, givet den økonomiske politik og befolkningsudviklingen.

---
Udviklingen i befolkningen og dennes alderssammensætning er bestem-
mende for antallet af personer i de aldersgrupper, der er erhvervsaktive. Med de gennemgåede antagelser i kapitel 11 om alder ved indtræden på arbejdsmarkedet, tilbagetrækningsalder og antagelserne om de køns- og aldersfordelte erhvervsfrekvenser, kan sammenhængen mellem befolk-
ningsudviklingen og udviklingen i arbejdsstyrken (målt i antal personer) fastlægges.

Der er tre effekter af ændringen i befolkningssammensætningen, der på-
virker arbejdsstyrken. Det er henholdsvis et lavere antal personer i den typiske erhvervsaktive alder, et øget antal indvandrere og en tendens til højere gennemsnitsalter i arbejdsstyrken. Alle tre elementer trækker i ret-
ning af en lavere arbejdsstyrke. Arbejdsstyrken falder med 542.000 perso-
ner eller 19 pct. frem til 2080, mens den samlede befolkning også falder med 430.000 personer.

Ændringen i arbejdsstyrken fører på langt sigt til en stort set proportional ændring i produktionen. Det skyldes, at der er en tendens til, at virksomhederne efterspørger arbejdskraft (i efficiensenheder), kapital og andre input i et fast forhold i en lille åben økonomi som den danske.

I det omfang, at stigninger i arbejdsproduktiviteten fører til tilsvarende stig-
ninger i reallønningerne, vil virksomhederne, for given beskæftigelse, øns-
ske at øge kapitalapparatet i takt med produktivitetsstigningerne.

Det fører til, at udviklingen i den samlede produktion på langt sigt hoved-
sageligt er bestemt af stigninger i produktiviteten og ændringer i arbejds-
styrken.

Det antages i fremskrivningen, at der er årlige produktivitetsstigninger på 2 pct. Produktionen har derfor tendens til at vokse med 2 pct. om året som følge af denne antagelse. Stigningen modificeres af faldet i arbejdsstyr-
ken, som dog er betydeligt lavere end 2 pct. om året.

Nettoeffekten af produktivitetsstigninger og befolkningsudviklingen er der-
for, at produktionen stiger. Det ses af tabel 12.2, at produktionen, målt ved BFI i faste priser, vokser med 83 pct. frem til 2041. Det betyder, at i peri-
den, hvor ændringerne i befolkningens sammensætning slår igennem med en lavere arbejdsstyrke og et øget antal ældre, vil den reale produktion næsten blive fordoblet.

Konklusionen er derfor, at hvis produktivitetsstigningstakten fortsætter på et niveau, der svarer til den historiske udvikling, vil fremtidige generationer opleve en væsentlig højere indkomst end nuværende generationer.

Det fremgår også af tabellen, at det samlede private forbrug vokser endnu mere end produktionen. I 2041, hvor aldringsproblemet er størst, er det reale privatforbrug mere end dobbelt så stort som i 2001. Da antallet af personer i befolkningen i 2041 er lavere end i 2001 betyder det, at også det reale forbrug pr. person er mere end fordoblet.

Forklaringen på, at det samlede privatforbrug vokser mere end produktionen, er, for det første, at antallet af forbrugere falder mindre end beskæftigelsen. Samtidig har de, der bliver pensionister frem til 2041, i gennemsnit en langt højere indkomst (fra pensionsopsparing) end de, der er pensionister i dag. Fremtidige pensionisters forbrug forventes derfor at stige forholdsvis meget.

**Tabel 12.2: Makroøkonomisk udvikling i forløbet uden tilpasninger i den økonomiske politik**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Mia. kr.</td>
<td>Indeks i faste priser, 2001=100</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>507,4</td>
<td>100,0</td>
<td>116,3</td>
<td>126,5</td>
<td>150,8</td>
<td>206,4</td>
<td>287,8</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>1.139,1</td>
<td>100,0</td>
<td>109,8</td>
<td>119,3</td>
<td>138,4</td>
<td>183,2</td>
<td>254,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed¹)</td>
<td>5,2</td>
<td>5,2</td>
<td>5,1</td>
<td>4,7</td>
<td>4,8</td>
<td>4,9</td>
<td>5,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>98,6</td>
<td>95,6</td>
<td>86,9</td>
<td>82,5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>97,1</td>
<td>95,6</td>
<td>91,2</td>
<td>79,1</td>
<td>74,2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>115,2</td>
<td>106,2</td>
<td>99,6</td>
<td>90,7</td>
<td>87,0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>102,5</td>
<td>102,8</td>
<td>103,6</td>
<td>102,4</td>
<td>98,8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>111,2</td>
<td>121,4</td>
<td>141,3</td>
<td>182,7</td>
<td>251,7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>131,2</td>
<td>140,1</td>
<td>160,1</td>
<td>217,3</td>
<td>307,0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>99,1</td>
<td>98,4</td>
<td>97,9</td>
<td>140,5</td>
<td>198,7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet²)</td>
<td>-234,0</td>
<td>-17,7</td>
<td>-13,8</td>
<td>-5,6</td>
<td>6,6</td>
<td>-12,9</td>
<td>-54,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

¹) Niveauet er i procent.
²) Indekset er fordninger som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Det fald i arbejdssstyrken, der følger af ændringen i befolkningens sammensætning, slår igennem på beskæftigelsen, som frem til 2041 reduceres med 13,1 pct.¹ Reduktionen i beskæftigelsen er størst i den del af den private sektor, der er udsat for udenlandsk konkurrence. Det skyldes, at reduktionen i arbejdssstyrken, alt andet lige, fører til et opadgående pres på reallønnerne. I de udlandskonkurrerende sektorer vil lønstigningerne kun i mindre grad kunne overvæltes i pristigninger, uden at forbrugerne substituerer over mod udenlandske produkter. Det fører til, at reduktionen i

---

¹ Beskæftigelsen måles i ”standardpersoner”, hvor der er taget højde for, at ændringer i sammensætningen af beskæftigelsen på alder og befolkningsgrupper påvirker den gennemsnitlige produktivitet for de beskæftigede.
beskæftigelsen i disse sektorer bliver på 20,9 pct. fra 2001 til 2041. I de indenlandske sektorer, som bygge- og anlægssektoren, overvæltes lønstigningerne i højere grad i priserne, og beskæftigelsesfaldet bliver tilsvarende mindre.

Da efterspørgslen efter offentlige serviceydelser er voksende på grund af det stigende antal ældre, som hver især modtager mere service end befolkningen som gennemsnit, er den offentlige beskæftigelse svagt voksende i perioden, selv om arbejdsstyrken falder.

**Sammenhængen mellem befolkningsudviklingen og offentlige udgifter og indtægter**

De grundlæggende antagelser om den økonomiske politik betyder, at overførselsindkomsterne pr. person (stort set) vokser i samme takt som lønudviklingen.


**Tabel 12.3: Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP uden tilpasninger i den økonomiske politik**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-</td>
<td>665,7</td>
<td>50,2</td>
<td>49,9</td>
<td>51,3</td>
<td>53,8</td>
<td>58,7</td>
<td>59,4</td>
</tr>
<tr>
<td>indkomster</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt</td>
<td>229,6</td>
<td>17,3</td>
<td>17,1</td>
<td>17,9</td>
<td>19,6</td>
<td>21,4</td>
<td>21,5</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt</td>
<td>242,0</td>
<td>18,3</td>
<td>18,3</td>
<td>19,0</td>
<td>20,0</td>
<td>22,8</td>
<td>23,4</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>7,6</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter</strong></td>
<td>722,1</td>
<td>54,5</td>
<td>53,1</td>
<td>52,6</td>
<td>53,1</td>
<td>55,2</td>
<td>55,5</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Primært</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>4,3</td>
<td>3,2</td>
<td>1,3</td>
<td>-0,7</td>
<td>-3,5</td>
<td>-3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteuudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>1,4</td>
<td>0,3</td>
<td>-0,6</td>
<td>-1,2</td>
<td>0,1</td>
<td>2,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>6,5</td>
<td>-9,4</td>
<td>-17,4</td>
<td>-19,6</td>
<td>30,0</td>
<td>97,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Da antallet af overførselsindkomstmodtagere vokser samtidigt med, at realindkomsten for den enkelte modtager af overførselsindkomster er stort set konstant i forhold til reallønnen, er resultatet, at udgifterne til overfør-

Det er ikke medtaget i beregningen, at Danmarks samhandelspartnere i vid udstrækning står over for et tilsvarende fænomen med en faldende arbejdsstyrke og et stigende antal ældre.

---

5 Det er ikke medtaget i beregningen, at Danmarks samhandelspartnere i vid udstrækning står over for et tilsvarende fænomen med en faldende arbejdsstyrke og et stigende antal ældre.
selsindkomst, målt som andel af BNP, vil vokse fremover. I perioden fra 2001 til 2041 vokser overførselsudgifternes andel af BNP fra 17,3 til 21,4 pct., jf. tabel 12.3.

Da der vil ske ganske betydelige ændringer i befolkningssammensætningen særligt som følge af en stigende andel af ældre, har aldersfordelingen af serviceudgifterne stor betydning for udviklingen i de samlede udgifter. Det fremgår af kapitel 11, at de gennemsnitlige serviceudgifter pr. person er meget afhængige af personens alder, og at de især er høje for de ældre aldersgrupper.

De samlede udgifter til individuel offentlig service vokser derfor dels, fordi udgifterne til en person af en given alder vokser hurtigere end prins niveauet og dels, fordi andelen af personer, der modtager forholdsvis meget offentlig service, vokser betydeligt. De individuelle offentlige serviceudgifters andel af BNP vokser derfor også i de kommende år.

Væksten i udgifterne til de individuelle offentlige serviceydelser andel af BNP er stort set af samme omfang som væksten i overførselsindkomsternes andel. De individuelle offentlige serviceydelser vokser således fra 18,3 pct. i 2001 til 22,8 pct. i 2041, jf. tabel 12.3.

Offentlige investeringer vokser også hurtigere end BNP. Det skyldes først og fremmest en antagelse om, at forholdet mellem produktionen og kapitalapparatet i den offentlige sektor holdes konstant i fremtiden. Da den offentlige produktion vokser hurtigere end den samlede produktion på grund af den øgede efterspørgsel efter individuelle offentlige serviceydelser, må også kapitalapparatet i den offentlige sektor vokse hurtigere end den samlede produktion.6

De samlede primære offentlige udgifter (dvs. udgifter ekskl. renter) vokser fra 50,2 pct. af BNP i 2001 til 58,7 pct. i 2041 jf. figur 12.1. Også efter 2041 forventes en fortsat vækst i udgifternes andel af BNP.

På indtægtssiden betyder antagelsen om, at skatte- og afgiftssatser er konstante, at de offentlige indtægter grundlæggende ikke vokser væsentligt anderledes end den samlede indkomst i samfundet.

Da udbetalinger fra pensionsopsparringerne, som er skattepligtige på udbetalningstidspunktet, vokser betydeligt i fremtiden, vil denne del af indtæg-

6 Der knytter sig en særlig usikkerhed til størrelsen af de historiske offentlige afskrivninger. Nationalregnskabet har to kapitalbegreber (brutto- og nettokapital), der har forskellige afskrivningsprofiler. Restlevetiden på offentligt kapitalapparat opgjort efter de to metoder er ganske forskellig. I økonomiske modeller, som DREAM, anvendes typisk en eksponentiel afskrivning, hvilket udelukker en sondring mellem brutto- og nettokapital. Det er derfor vanskeligt at vurdere, hvilket af nationalregnskabets begreber, der er det mest relevante. Her er anvendt en afskrivningssats, der baseres på nettokapitalapparatet. Investeringsniveauet kan derfor være overvurderet.
terne dog vokse hurtigere end BNP.\textsuperscript{7} Det samme gælder beskatningen af det løbende afkast af formuen i pensionsselskaberne. Det skyldes, at formuen, målt som andel af BNP, er voksende frem til omkring 2080. Væksten i skatteindtægter fra pensionsudbetalinger er især betydelig fra 2050 til 2080.

Samlet betyder forudsætningerne, at de offentlige indtægter, målt som pct. af BNP, vokser i forholdsvist begrænset omfang frem til 2041. I 2001 udgjorde de offentlige indtægter 54,5 pct. af BNP, mens indtægternes andel i 2041 forventes at være vokset til 55,2 pct. af BNP.

Udgiftsstigningen er således på 8,5 pct.point af BNP fra 2001 til 2041, mens indtægtsstigningen kun er på 0,7 pct.point. Det fører til, at det nuværende overskud på det primære budget gradvist vendes til et underskud.

Med underskuddet på det primære budget begynder den offentlige gæld gradvist at vokse, og det trækker en forøget rentebetaling med sig. De forøgede rentebetalinger giver – sammen med det fortsatte budgetunderskud – anledning til en stadigt hurtigere voksende offentlig gæld.\textsuperscript{8}

\textbf{Figur 12.1: Offentlige indtægter og udgifter i forløb uden tilpasninger, 2001-2076}

\textbf{Figur 12.2: Offentlig saldo med forskellige middellevetidsantagelser, 2001-2076}

\begin{figure}
\begin{center}
\includegraphics[width=\textwidth]{fig12_1.png}
\end{center}
\caption{Offentlige indtægter og udgifter i forløb uden tilpasninger, 2001-2076}
\end{figure}

\textbf{Anm.:} I figur 12.2 angiver den øverste stiplede linje et forløb med middellevetids-antagelser som i DREAM, mens den nederste stiplede linje angiver middellevetid som forudsat af FN. Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Da den offentlige sektor i udgangspunktet har et pænt overskud på budgettet, betyder den gradvise stigning i udgifterne, at overskuddet først reduceres for senere at blive afløst af et underskud. Først omkring 2020 er der offentlige budgetunderskud.

\textsuperscript{7} De øgede udbetalinger fra pensionsopsparing medfører, at offentlige udgifter til pensionsstilling og boligudgifter, som er indkomstafhængige, reduceres. Dette er der taget højde for i forudsætningerne om udviklingen i udgifterne.

\textsuperscript{8} Der anvendes en nominel rente på 5,0 pct., mens den udenlandske inflation er antaget at være 2,0 pct., hvilket giver en realrente på 2,9 pct. Med en vækst på 2,0 pct. fås en vækstkorrigeret realrente på 0,9 pct.
Der er derfor ingen umiddelbare faresignaler, men hvis der ikke justeres i den økonomiske politik, vil udviklingen gradvist føre til større og større offentlige underskud, som vil trække en stigning i den offentlige gæld med sig. Det er uholdbart og betyder, at fremtidige generationer på et eller andet tidspunkt skal finansiere såvel renterne af gælden som de øvrige offentlige udgifter.

Med den lange periode, der er før den offentlige sektors finansieringsproblem manifesterer sig, er det relevant at diskutere, hvorvidt der opstår et finansieringsproblem. Der er knyttet meget betydelig usikkerhed til langsigtede økonomiske fremskrivninger som denne. Men det vurderes ikke desto mindre som et overordentligt robust resultat, at der vil opstå et holdbarhedsproblem, hvis velfærdstilbuddene opretholdes uændrede i forhold til i dag.

For at illustrere dette, er det i figur 12.2 vist, hvordan det offentlige budgetunderskud vil udvikle sig over tid med tre forskellige antagelser om udviklingen i middellevetiden. Den øverste stiplede kurve illustrerer budgetunderskuddet, hvis DREAMs befolkningsfremskrivning lægges til grund. Den fuldt optrukne kurve er budgetunderskuddet, hvis Velfærdskommissionens middellevetidsfremskrivning lægges til grund. Endelig er den nederste stiplede kurve det budgetunderskud, der fremkommer, hvis FN’s vurdering af ændringen i middellevetiden for Vesteuropa under et, lægges til grund.

I alle tilfælde opstår der meget betydelige budgetunderskud på mellem 7 og 16 pct. af BNP i 2080. Til sammenligning er vækst og stabilitetspagtens maksimumsgrænse for budgetunderskud på 3 pct. Denne grænse gælder for enkelte år, mens det i figuren ses, at underskuddene i alle de tre viste forløb er permanent større end dette i sidste halvdel af århundredet.

Konklusionen er derfor, at med den befolkningsudvikling, der er udsigt til, er der behov for tilpasninger i den økonomiske politik. I næste afsnit undersøges, hvor store tilpasninger der er nødvendige, og der ses på tre principielle måder at gennemføre disse på.

12.4 Finansieringsmuligheder

Det antages i beregningerne i dette afsnit, at såvel nuværende som fremtidige generationer deltager i finansieringen af tilpasningen af den økonomiske politik. For at sikre dette, og samtidig give den nødvendige tid til at befolkningen kan tilpasse sig til situationen efter tilpasningerne, antages, at ændringerne indføres gradvist i perioden fra 2011 til 2021.

9 DREAMs befolkningsfremskrivning er valgt, fordi den anvendes til vurderinger af den finanspolitiske holdbarhed i f.eks. Finansministeriet og Det økonomiske Råd.
Forudsætningen om, at såvel nuværende som fremtidige generationer skal deltage i finansieringen, betyder, at ændringerne i velfærdstilbuddene og/eller disse finansiering sker som permanente ændringer i niveauet.

Der er mange mulige veje for tilpasninger af den økonomiske politik, som velfærdssamfundet kan følge. Velfærdskommissionens videre arbejde har til formål at pege på forskellige muligheder og at kortlægge fordele og ulemper ved de enkelte alternativer.

Grundlæggende kan en tilpasning af den økonomiske politik, der sikrer, at fremtidige generationer kan opleve velfærdstilbud af samme omfang som umiddelbart efter tilpasningen, ske ved kombination af 1) øget finansiering gennem en forøgelse af eksisterende skatter og/eller øget betaling for ydelser, der i dag stilles gratis til rådighed, eller hvor betalingen er lavere end prisen på ydelsen 2) reduktion i antallet af forskellige velfærdstilbud eller 3) reduktion i omfanget af det enkelte velfærdstilbud.

I dette afsnit analyseres tre forskellige typer af finansieringsmuligheder:

1. **Øget beskatning** i form af en stigning i den statslige bundskat, som alle skatteydere betaler.


3. **Besparelser** på det kollektive offentlige konsum.

De tre finansieringsformer er eksempler på forskellige måder at udtrykke omfanget af finansieringsbehovet på. Disse tre eksempler er valgt, fordi de påvirker økonomien på forskellig måde, og fordi de alle tidligere har været brugt til at illustrere tilsvarende problemstillinger i f.eks. analyser fra Finansministeriet, Det Økonomiske Råd og DREAM.

Der er stor forskel på, hvor konkrete de tre typer af finansiering er – dvs. i hvor høj grad, der er sammenhæng imellem instrument og middel. Mest konkret er skattefinansieringen. Her er der direkte peget på et bestemt instrument, som politikerne kan beslutte. Grunden til, at den statslige bundskattesats er valgt, er, at den forvider mindre end andre indkomstskatteinstrumenter.

Det næstnærmest konkrete finansieringseksempel er besparelser på det kollektive offentlige forbrug. Her er der ikke taget stilling til, hvilke konkrete områder, der skal bære besparelsen. Samtidig kan det diskuteres, om det
er realistisk at finde besparelser i det omfang, det er nødvendigt på dette begrænsede område af de offentlige udgifter.

Det mindst konkrete finansieringseksempel er tilfældet, hvor finansieringen sker ved, at der kommer flere i beskæftigelse og færre modtagere af overførselsindkomst. For at det skal kunne ske, må der ske regelændringer. Der er ikke taget stilling til, hvilke regelændringer, der kan sikre den stigning i beskæftigelsen og reduktion i antallet af overførselsmodtagere, som er nødvendig, for at finanspolitikken kan være holdbar.

Det skal understreges, at der ikke er noget krav om, at en af de tre typer af finansiering alene skal kunne dække finansieringsbehovet. Der er kun tale om illustrationer.

**Finansiering med højere skatter**

Hvis det skal sikres, at finanspolitikken gøres holdbar gennem gradvise skattestigninger i perioden fra 2011 til 2021, og forudsætningerne om den økonomiske politik i øvrigt fastholdes, skal den samlede skattestigning i år 2021 være på 8,7 pct. point, således at bundskatten stiger fra 5,5 til 14,2 pct.

I tabel 12.4 er det illustreret, hvordan en sådan skattestigning ville påvirke skattebetalingerne for en typisk LO-familie. Der er anvendt indkomster og regler for 2004. Tabellen illustrerer således, hvad skattestigningen ville have betydet, hvis den var indført i starten af 2004. Resultatet er, at stigningen i skattesatsen ville få skattebetalingerne til at stige fra 136.000 til 171.000 kr. om året, dvs. en skattestigning på 35.000 kr. årligt, hvilket får den disponible indkomst til at falde fra 136.000 kr. til 298.000 kr. Resultatet er ligeledes vist for 2040, hvor der er antaget en vækst i reallønnen på 2 pct. om året. I dette tilfælde falder den disponible indkomst fra 738.000 kr. til 668.000 kr. i faste priser.

**Tabel 12.4: Virkning af en stigning i bundskatten på 8,7 pct. point for en LO-familie med ejerbolig og to børn, 2004 og 2040**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2004</th>
<th>2040</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>5,5 pct.</td>
<td>14,15 pct.</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlet indkomst</td>
<td>539,0</td>
<td>539,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsmarkedsbidrag, fagforeningsskat etc.</td>
<td>70,0</td>
<td>70,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indkomstskat</td>
<td>136,0</td>
<td>171,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Disponibel indkomst</td>
<td>333,0</td>
<td>298,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Kilde: Egne beregninger med Finansministeriets familiytípmodel.
I eksemplet i tabel 12.4 er det forudsat, at årsindkomsten før skat for familien er uændret. Imidlertid betyder højere marginale skatter, at incitamentet til at arbejde reduceres. I de makroøkonomiske beregninger fører dette til, at både nuværende og fremtidige generationer af erhvervsaktive ned sætter deres årlige arbejdstid. Den lavere arbejdstid betyder, at produktionen bliver mindre end i tilfældet, hvor der ikke er sikret finansiering af velfærdstilbudene, jf. tabel 12.2.

Effekten på arbejdsudbudtet kan være undervurderet i beregningerne, fordi marginalskatterne bliver væsentligt højere, end de har været i den historiske periode, der ligger til grund for vurderingen af marginalskatternes betydning for arbejdsudbudtet. Det kan ikke udelukkes, at den negative effekt på arbejdsudbudtet, pr. pct.point skattesatsen stiger, i sig selv er stigende.

Det fremgår af tabel 12.5, at reduktionen i beskæftigelsen frem til 2041 bliver på 14,5 pct. mod 13,1 pct. i forløbet uden tilpasninger i den økonomiske politik. Faldet betyder, at produktionen målt ved det reale BFI vokser med 79,5 pct. i tilfældet med skattefinansiering mod 83,2 pct. i tilfældet uden tilpasning.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabel 12.5: Makroøkonomisk udvikling med skattefinansiering</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>----------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed 1)</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet 2)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Niveauet er i procent.
2) Indekset er fordringer som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Skattefinansieringen betyder således, at forholdet mellem privat og offentligt forbrug forskydes i retning af en forøget andel af offentligt forbrug, fordi væksten i det offentlige forbrug er stort set upåvirket af finansieringen, mens det private forbrug bærer hele tilpasningen.

I forhold til udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter, målt som andel af BNP, betyder finansieringen med højere skatter, at den finanspolitiske holdbarhed opnås ved permanent at øge de offentlige indtægters andel af BNP, mens de offentlige udgifters andel ikke reduceres. Tværtimod betyder den lavere aktivitet (og dermed lavere BNP), at de offentlige udgifters andel stiger.

De offentlige indtægters andel af BNP stabiliseres efter indfasningen på mellem 58 og 61 pct. af BNP. Det er ca. 5 pct. point mere end i forløbet uden tilpasninger. De offentlige udgifter (bortset fra renter) vokser fra 51,5 pct. af BNP i 2011 til 59,9 pct. i 2041. Det er ca. 1,2 pct. point mere i 2041 end i forløbet uden tilpasninger, jf. tabel 12.3 og tabel 12.6.

**Tabel 12.6: Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved skattefinansiering**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Mia. kr.</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>50,2</td>
<td>50,1</td>
<td>51,5</td>
<td>54,8</td>
<td>59,9</td>
<td>60,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>17,3</td>
<td>17,3</td>
<td>18,1</td>
<td>20,2</td>
<td>22,1</td>
<td>22,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>18,3</td>
<td>18,3</td>
<td>19,0</td>
<td>20,4</td>
<td>23,3</td>
<td>24,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>7,6</td>
<td>7,6</td>
<td>7,6</td>
<td>7,6</td>
<td>7,6</td>
<td>7,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>92,9</td>
<td>7,0</td>
<td>6,8</td>
<td>6,7</td>
<td>6,6</td>
<td>6,9</td>
<td>6,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>722,1</td>
<td>54,5</td>
<td>52,6</td>
<td>52,4</td>
<td>58,0</td>
<td>60,2</td>
<td>60,5</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nettogæld</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>4,3</td>
<td>2,5</td>
<td>0,9</td>
<td>3,3</td>
<td>0,3</td>
<td>-0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>1,4</td>
<td>0,3</td>
<td>-0,4</td>
<td>-1,4</td>
<td>-3,6</td>
<td>-5,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>6,5</td>
<td>-5,7</td>
<td>-11,4</td>
<td>-42,5</td>
<td>-81,7</td>
<td>-114,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Den gradvise stigning i den statslige bundskattesats fra 2011 til 2021 betyder, at indtægterne i denne periode stiger hurtigere end udgifterne, hvilket står i skarp kontrast til udviklingen uden tilpasninger i den økonomiske politik, jf. figur 12.1.

Indtægterne vedbliver med at være lidt højere end de primære offentlige udgifter helt frem til 2061. Der er derfor overskud på det primære budget i hele denne periode. Den offentlige sektors nettogæld (inkl. ATP) bliver til en nettoformue inden 2006, og i tillæg til indtægter fra skatter og afgifter kommer der heretter renteindtægter på den offentlige formue. Det betyder,
at det samlede offentlige overskud er betydeligt i hele perioden, og at den offentlige formue derfor vokser til mere end 100 pct. af BNP i 2061.

Årsagen til, at det er nødvendigt at opbygge en så stor offentlig formue, er, at udgifternes andel af BNP stiger frem til omkring 2080. I beskrivelsen af befolkningens udvikling i kapitel 10 vises det, at den demografiske forandrings- og gevinstvækst stort set stabiliseres efter 2040. Når udgifternes andel af BNP vokser i den efterfølgende periode, skyldes det således ikke, at andelen af pensionister stiger – men at aldersfordelingen blandt pensionisterne ændres, så andelen af de ældste pensionister stiger. De ældste blandt pensionisterne modtager, jf. kapitel 11, et væsentligt større nettobeløb pr. person end yngre pensionister, og det er denne effekt, der får de offentlige udgifter andel af BNP til at stige i sidste halvdel af århundredet. Fænomenet er i den økonomiske litteratur kendt som "dobbeltaldring".10

Forløbet illustrerer den meget betydelige politiske udfordring, der er ved at tilrettelægge den økonomiske politik, således at både nuværende og fremtidige generationer bidrager til finansieringen. Denne antagelse betyder, at der vil komme en lang periode med offentlige overskud på den primære saldo og derfor også en formueopbygning. I denne situation kræver det stor politisk disciplin at sikre, at de offentlige udgifter ikke kommer til at vokse hurtigere end forudsat.

Finansiering med offentlige besparelser

Hvis den finanspolitiske holdbarhed – i lyset af målsætningen om at holde samme niveau for velfærdstilbudet for fremtidige generationer – skal sikres ved offentlige besparelser, skal besparelserne være på 3,7 pct. af BNP, når de er fuldt indfaset i 2021.

Det svarer næsten til en halvering af de kollektive offentlige udgifters andel af BNP. Det er formentligt urealistisk at kunne gennemføre så store besparelser på et så begrænset område. Beregningerne skal derfor hovedsageligt tjene til at illustrere de principielle forskelle mellem finansiering ved besparelser og finansiering ved skatte- og beskatningsalternativer.

Der er en række forskelle i de makroøkonomiske konsekvenser:

For det første er der ingen reduktion i arbejdssudbudet i situationen, hvor finansieringen sker via besparelser. Det betyder, at beskæftigelse og produktion er lige så høj i dette tilfælde som i forløbet uden tilpasninger i den økonomiske politik. Besparelserne giver således en lidt større BNP-vækst over de næste 40 år end beskatningsalternativer.

10 Da en del af de fremtidige udgifter finansieres med renter af den offentlige formue, må det sikres, at den offentlige formue i pct. af BNP fastholdes. For at sikre dette kræves et overskud på den offentlige saldo, da formuen skal vokse i takt med BNP. Den offentlige sektor skal altså permanent have overskud for, at den finanspolitiske holdbarhed kan sikres.
For det andet er der i tilfældet med offentlige besparelser ingen stigninger i skattetrykket, som reducerer den disponibele indkomst. Det private forbrug vokser derfor i forløbet med offentlige besparelser lige så meget som i tilfældet uden tilpasninger i den økonomiske politik. Privatforbruget vokser med knap 20 pct. point mere frem til 2040 i forløbet med offentlige besparelser end i forløbet med højere beskatning.

Forholdet mellem væksten i det offentlige forbrug og det private forbrug bliver i forløbet med offentlige besparelser forskudt i den modsatte retning af forløbet med øget beskatning, idet besparelsesforløbet betyder, at det offentlige forbrug tager hele tilpasningen. Tabel 12.7 viser udviklingen i de makroøkonomiske størrelser i forløbet med offentlige besparelser.

### Tabel 12.7: Makroøkonomisk udvikling med offentlige besparelser

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2011</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>507,4</td>
<td>100,0</td>
<td>150,3</td>
<td>205,6</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>1,139,1</td>
<td>109,9</td>
<td>140,8</td>
<td>187,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>5,2</td>
<td>5,1</td>
<td>4,9</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>98,6</td>
<td>95,9</td>
<td>84,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>97,3</td>
<td>95,9</td>
<td>84,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>114,5</td>
<td>104,7</td>
<td>104,6</td>
<td>93,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>102,4</td>
<td>90,2</td>
<td>90,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Kærligkaparat</td>
<td>100,0</td>
<td>111,3</td>
<td>121,9</td>
<td>147,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Nyopbygning</td>
<td>100,0</td>
<td>130,4</td>
<td>138,7</td>
<td>165,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>99,1</td>
<td>98,3</td>
<td>97,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Forbrug, Forbrug og Beskæftigelse er baseret på DREAM-modellen. Niveauet er i procent.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

I forløbet med finansiering via offentlige besparelser opnåes finanspolitisk holdbarhed ved en permanent reduktion (eller et niveauskift) i de offentlige udgifters andel af BNP. Udgiftstrykket vokser således "kun" fra 50,2 til 54,4 pct. af BNP i perioden fra 2001 til 2041, jf. tabel 12.8.

Bortset fra, at det i dette tilfælde er de offentlige udgifter, der tager tilpasningen, mens det i tilfældet med højere skatter var de offentlige indtægter, er der ikke nogen væsentlig forskel på effekten på udviklingen i det offentlige budget.

Også i dette tilfælde sikrer stramningen fra 2011 til 2021 et meget betydeligt offentligt overskud, som leder til opbygning af en meget betydelig offentlig formue (inkl. ATP). Forklaringen på, at dette er nødvendigt, er den samme som i tilfældet med skattefinansiering, og problemerne knyttet til udviklingen er også de samme.
Tabel 12.8: Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP i forløb med offentlige besparelser

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Mia. kr.</td>
<td>Pct. af BNP</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Udgifter</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-</td>
<td>665,7</td>
<td>50,2</td>
<td>49,9</td>
<td>51,4</td>
<td>49,6</td>
<td>54,4</td>
<td>55,1</td>
</tr>
<tr>
<td>indkomster</td>
<td>229,6</td>
<td>17,3</td>
<td>17,1</td>
<td>18,0</td>
<td>19,3</td>
<td>21,1</td>
<td>21,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Individelt off.</td>
<td>242,0</td>
<td>18,3</td>
<td>18,3</td>
<td>19,0</td>
<td>19,7</td>
<td>22,4</td>
<td>23,0</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off.</td>
<td>101,3</td>
<td>7,6</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
<td>4,0</td>
<td>4,0</td>
<td>4,0</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>92,9</td>
<td>7,0</td>
<td>6,8</td>
<td>6,7</td>
<td>6,6</td>
<td>7,0</td>
<td>7,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>722,1</td>
<td>54,5</td>
<td>53,1</td>
<td>52,6</td>
<td>52,7</td>
<td>54,6</td>
<td>54,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Primært</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>4,3</td>
<td>3,2</td>
<td>1,2</td>
<td>3,1</td>
<td>0,2</td>
<td>-0,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>1,4</td>
<td>0,3</td>
<td>-0,6</td>
<td>-1,6</td>
<td>-3,8</td>
<td>-5,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>6,5</td>
<td>-9,4</td>
<td>-17,3</td>
<td>-48,8</td>
<td>-84,9</td>
<td>-116,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Finansiering ved højere beskæftigelse

Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres ved øget beskæftigelse i et forløb, der opfylder målsætningen, skal der i år 2021 flyttes 280.000 personer fra overførselsindkomst til privat beskæftigelse.


I forhold til de to øvrige finansieringsinstrumenter er dette instrument meget mindre konkret, og det er derfor tilsvarende sværere at tage i anvendelse. Det er vigtigt at være opmærksom på ved den sammenligning, der laves i det følgende.

Overflytningen af personer fra overførselsindkomst uden for arbejdssyret til privat beskæftigelse betyder, at det demografisk betingede fald i arbejdssyret ikke får nær den styrke, som det har i de øvrige forløb.

Mens beskæftigelsesfaldet fra 2001 til 2041 var på 13,1 pct. i forløbet med offentlige besparelser, er det 6,5 pct. i forløbet med forøget beskæftigelse. Holdbar finansiering, der alene tilvejebringes ved en stigning i beskæftigelsen, kræver således, at halvdelen af det demografisk betingede fald i
beskæftigelsen imødegås ved stigende beskæftigelsesfrekvenser, jf. tabel 12.9.

**Tabel 12.9: Makroøkonomisk udvikling med forøget beskæftigelse**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Mia. kr.</td>
<td>Index i faste priser, 2001=100</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>507,4</td>
<td>100,0</td>
<td>116,8</td>
<td>126,9</td>
<td>151,8</td>
<td>208,0</td>
<td>289,8</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>1.139,1</td>
<td>100,0</td>
<td>109,8</td>
<td>119,4</td>
<td>147,0</td>
<td>196,5</td>
<td>274,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>5,2</td>
<td>5,2</td>
<td>5,1</td>
<td>4,7</td>
<td>5,1</td>
<td>5,2</td>
<td>5,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>98,6</td>
<td>102,4</td>
<td>93,5</td>
<td>89,3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>97,1</td>
<td>95,8</td>
<td>99,8</td>
<td>87,7</td>
<td>83,1</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>115,0</td>
<td>105,0</td>
<td>108,4</td>
<td>95,7</td>
<td>92,5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>111,2</td>
<td>122,1</td>
<td>151,1</td>
<td>200,3</td>
<td>278,3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>131,0</td>
<td>139,6</td>
<td>170,2</td>
<td>226,4</td>
<td>321,4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>99,1</td>
<td>98,4</td>
<td>98,0</td>
<td>140,5</td>
<td>199,0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet</td>
<td>-234,0</td>
<td>-17,7</td>
<td>-14,5</td>
<td>-6,3</td>
<td>22,1</td>
<td>73,2</td>
<td>121,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Niveauet er i procent.
2) Indekset er fordringer som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Den meget højere beskæftigelse ved denne finansieringsform fører til, at væksten i produktionen bliver højere end i de øvrige forløb. Frem til 2041 bliver produktionen stort set fordoblet, mens stigningen i de øvrige forløb ligger mellem 80 pct. ved skattefinansiering og 87 pct. med offentlige besparelser.

Stigningen i privatforbruget frem til 2041 er kun meget lidt større end i forløbet med offentlige besparelser. Det skyldes, at den disponible indkomstfremgang fra overførselsindkomst til beskæftigelse, med 3/4 af den gennemsnitlige produktivitet, er begrænset. Derfor er der heller ikke plads til yderligere udvidelser af privatforbruget.


Da stigningen i beskæftigelsen ligeledes indfases i perioden fra 2011 til 2021, fører faldet i udgifterne også i dette tilfælde til, at den offentlige sektor får et betydeligt overskud, som leder til opbygningen af en betragtelig offentlig formue. Formuen bliver noget mindre end i de to andre tilfælde. Det hænger sammen med den permanent forøgede beskæftigelsesfrekvens, som medfører, at udgifternes vækst i pct. af BNP gennem sidste halvdel af århundredet reduceres.
**Tabel 12.10: Offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved finansiering ved øget beskæftigelse**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>50,2</td>
<td>49,9</td>
<td>51,4</td>
<td>49,1</td>
<td>53,5</td>
<td>53,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>17,3</td>
<td>17,1</td>
<td>17,9</td>
<td>16,0</td>
<td>17,6</td>
<td>17,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>18,3</td>
<td>18,3</td>
<td>19,0</td>
<td>18,8</td>
<td>21,4</td>
<td>21,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>7,6</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
<td>7,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>722,1</td>
<td>54,5</td>
<td>53,3</td>
<td>52,7</td>
<td>51,5</td>
<td>53,2</td>
<td>53,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>56,4</td>
<td>4,3</td>
<td>3,4</td>
<td>1,3</td>
<td>2,4</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>18,9</td>
<td>1,4</td>
<td>0,3</td>
<td>-0,7</td>
<td>-1,6</td>
<td>-3,2</td>
<td>-4,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Pct. af BNP</strong></td>
<td>56,4</td>
<td>4,3</td>
<td>3,4</td>
<td>1,3</td>
<td>2,4</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

**Sammenfatning vedrørende finansieringsformer**

De tre finansieringsformer påvirker den økonomiske udvikling forskelligt. Skattestigninger fører isoleret til en lavere vækst i BNP over de næste 40 år, finansiering via offentlige besparelser påvirker kun i mindre grad væksten i BNP i perioden, mens en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen forøger væksten i BNP i forhold til en situation uden tilpasninger i den økonomiske politik.

De tre typer finansiering betyder, at tilpasningen kommer til at ske forskellige steder i økonomien. Skattestigninger betyder, at væksten i privatforbruget reduceres, besparelser betyder, at det offentlige forbrug reduceres, mens en øget beskæftigelsesfrekvens betyder, at offentlige overførselsindkomster reduceres.

Forudsætningen om, at både nuværende og fremtidige generationer skal deltage i finansieringen, er udmøntet ved, at finansieringen sker ved en gradvis indfasing over perioden fra 2011 til 2021, hvorefter finansieringsinstrumentet er holdt fast på det nye niveau.

Denne forudsætning indebærer i alle tre tilfælde, at finansieringen påbegyndes inden en del af udgiftsstigningen sætter ind. Det skyldes, at udgiftsstigningen kommer meget gradvist gennem det næste århundrede. I første del af århundredet skyldes stigningen i udgiftstrykket, at forholdet mellem beskæftigede og pensionister forskydes betydeligt i retning af flere pensionister. I anden halvdel af århundredet skyldes den fortsatte stigning i udgiftstrykket, at sammensætningen af pensionisterne ændres, således...
at de ældste ældre kommer til at udgøre en stadig større del af pensionisterne.

Forudsætningen indebærer, at nuværende generationer er med til at finansiere de udgifter, der er forbundet med, at deres børn har en længere forventet middellevetid, end de selv har. Denne finansiering af den fremtidige forventede stigning i de offentlige udgifter kan kun ske ved, at den offentlige sektor opbygger en betydelig formue, hvoraf renteindtægterne kan finansiere stigningen i udgiftsandelen.

For alle tre typer af finansiering giver dette anledning til problemer i forhold til styringen af den fremtidige finanspolitik. Der lægges op til en forholdsvis begrænset vækst i de offentlige udgifter pr. person, samtidig med, at den offentlige sektor har betydelige budgetoverskud gennem en meget lang periode. Det kræver meget stor politisk disciplin at sikre denne udvikling.

Udskydelse af finansieringstidspunktet

Hvilke generationer skal være med til at finansiere, at de fremtidige generationer kan have velfærdstilbud i samme omfang som nuværende generationer og sikre, at udgifterne til den enkelte kan udvikle sig i takt med den fremtidige velstandsudvikling?

Besvarelsen af spørgsmålet er ikke trivielt. Ved at forskyde den gradvise indfasning af finansieringen til f.eks. at påbegynde i 2021 og løbe frem til 2031 opnås, at de, der er mere end 40 år i dag, kun i meget begrænset omfang vil skulle deltage i finansieringen.

Der er omkostninger ved at udskyde finansieringen. De generationer, der skal finansiere tilpasningen, skal bidrage mere, jo længere der ventes. Omkostningen ved at udskyde finansieringen afhænger af antagelserne om renten.

Hvis en stigning i beskæftigelsesfrekvensen anvendes som finansiering, skal det ekstra antal personer i privat beskæftigelse i år 2031 være 17.000 højere end i forløbet, hvor den fulde beskæftigelsessstigning er nået i år 2021. At vente 10 år med at finansiere betyder således, at alle fremtidige generationer skal bidrage med en tilpasning i beskæftigelsesomfanget, der er godt 6 pct. større.

Hvis en skattestigning anvendes som finansieringskilde, skal skattestigningen i år 2031 være 9,21 pct.point dvs. 0,56 pct.point mere, fordi indfasningen afsluttes 10 år senere. Dvs. at alle fremtidige generationer skal omfattes af en bundskat på 14,7 pct. i stedet for en på 14,2.

Udskydelsen betyder, at den offentlige sektor får kortere tid til at foretage den nødvendige opsparring til at imødegå den gradvise stigning i udgiftsøkologiet. Der bliver derfor en mindre formue til at afkaste renten, hvilket er
den vigtigste forklaring på, at alle fremtidige generationer skal øge deres finansiering.

På den anden side sker der fortsat en formueopbygning, som betyder, at de ældste årgange er med til at betale de udgifter, der følger af, at efterfølgende generationer gradvist får en længere middellevetid.

12.5 Usikkerheder vedrørende befolkningsudviklingen

I kapitel 10 analyseres faktorer, som har betydning for usikkerheden vedrørende den fremtidige befolkningsudvikling. I dette afsnit undersøges i hvilket omfang usikkerheden med hensyn til befolkningsudviklingen har betydning for størrelsen af den tilpasning i den økonomiske politik, der skal sikre den finanspolitiske holdbarhed i lyset af målsætningen om, at fremtidige generationer skal have velfærdstilbud i samme omfang som nuværende generationer.

Der er tre typer af befolkningsændringer, der giver anledning til usikkerhed om befolkningsudviklingen. Det er udviklingen i antallet af fødsler, i indvandring og i middellevetiden. Nedenfor gennemgås, hvilke effekter isoleerede ændringer i disse størrelser vil have på kravene til at sikre den nødvendige finansiering.

Øget fertilitet


De økonomiske konsekvenser af den permanente stigning i fertiliteten er meget begrænsede. Effekten på finansieringen er, at bundskatten skal stige med 0,28 pct. point mere end i forløbet uden stigning i fertiliteten. Hvis man i stedet anvender beskæftigelsesfrekvensen som finansieringskilde, betyder de ekstra børnefødsler, at der skal flyttes yderligere 8.000 personer fra overførselsindkomst til privat beskæftigelse fra år 2021.

En stigning i antallet af fødsler forårsager således en marginal forværring af holdbarhedsproblemet. Årsagen til dette skal først og fremmest findes i, at en holdbar finanspolitik med de anvendte forudsætninger om velfærdsstilbuddes omfang indebærer, at de nuværende generationer i de kommende år indbetalere mere til den offentlige sektor end den offentlige sektor udbetaler. De nuværende generationer sikrer dermed den offentlige sektor en formue, som medgør til at finansiere udgifterne til fremtidige generationer. Det betyder, at fremtidige generationer selv betaler mindre til den offentlige sektor, end de modtager, jf. kapitel 13.
En øget fertilitet betyder, at antallet af personer i fremtidige generationer vokser. Der bliver med andre ord flere om at dele afkastet af den opsparede formue i den offentlige sektor. Hvis hver person skal have samme beløb som før stigningen i fertiliteten, må formuen, der overlades til fremtidige generationer, være større. Det øger kravet til den nødvendige finansiering.

De makroøkonomiske effekter fremgår af tabel 12.11. Det ses, at beskæftigelsen er vokset med 5 pct. i 2061, hvilket er lidt mere end stigningen i befolkningen.

**Tabel 12.11: Makroøkonomiske konsekvenser af en permanent stigning i den samlede fertilitet på 0,1 fra 2005**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Indeks, grundforløb=100</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Privat forbrug</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,1</td>
<td>100,2</td>
<td>101,3</td>
<td>102,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>BFI real</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>101,5</td>
<td>104,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Arbejdsløshed</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>99,5</td>
<td>98,9</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beskæftigelse</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>101,8</td>
<td>105,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>99,8</td>
<td>99,4</td>
<td>101,2</td>
<td>105,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
<td>100,0</td>
<td>102,2</td>
<td>105,4</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>101,0</td>
<td>102,6</td>
<td>104,1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Kapitalapparat</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>99,6</td>
<td>101,0</td>
<td>104,8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
<td>102,0</td>
<td>104,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>101,0</td>
<td>102,5</td>
<td>104,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fordringer på udlandet</strong></td>
<td>-17,7</td>
<td>-0,3</td>
<td>20,8</td>
<td>60,2</td>
<td>103,1</td>
<td>153,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordninger som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

I perioden frem til 2041 er stigningen i beskæftigelsen lavere end stigningen i befolkningen, hvilket naturligvis hænger sammen med, at befolkningsstigningen frem til dette tidspunkt hovedsageligt består af børn. Det ses endvidere, at det private forbrug i de første 20 år stiger lidt hurtigere end produktionen målt ved BFI. Det skyldes, at de familier, der får de ekstra børn, omlægger forbruget over livet, så de bruger mere, mens børnene bor hjemme. Det sænker opsparingen lidt og betyder, at forbruget på langt sigt (2061) stiger mindre end produktionen.

Vedrørende de offentlige udgifters og indtægters andel af BNP fremgår det af tabel 12.12, at disse er stort set upåvirket af den ændrede fertilitet. Alle ændringer er på mindre end 1 pct.point.
### Tabel 12.12: Ændring i de offentlige udgifter og indtægters andel af BNP som følge af en stigning i fertiliteten på 0,1 fra 2005

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Mía. kr.</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,5</td>
<td>0,2</td>
<td>-0,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>indkomster</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,3</td>
<td>0,3</td>
<td>-0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off.</td>
<td>92,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,1</td>
<td>0,3</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Primær</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,1</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,3</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,4</td>
<td>-0,2</td>
<td>1,2</td>
<td>7,3</td>
<td>6,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Kilde:** Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Konklusionen er, at en stigning i befolkningen på 5,5 pct. frem til 2081 som følge af en øget fertilitet stort set ikke påvirker størrelsen af den tilpasning, der skal til for at sikre, at finanspolitikken bliver holdbar med antagelserne om velfærdtilbuddenes omfang. Usikkerhed med hensyn til antallet af fødsler giver ikke anledning til nævneværdig usikkerhed vedrørende den finanspolitiske holdbarhed.

### Øget indvandring fra mere udviklede lande

I kapitel 10 betragtes en permanent stigning i indvandringen på 5.000 personer om året fra mere udviklede lande. Det svarer til en stigning i indvandringen fra denne landegruppe på 33 pct. I 2081 har stigningen i indvandringen ført til en stigning i befolkningen på 3,3 pct. i forhold til forløbet uden merindvandring. Som i tilfældet med et forøget antal fødsler har den ekstra indvandring stort set ingen effekt på den demografiske forsørgerkvote.

De økonomiske konsekvenser af den permanent forøgede indvandring fra mere udviklede lande er meget beskedne. Stigningen i indvandringen på 5.000 personer om året fører til, at den stigning i den statslige bundskatteksest, der i år 2021 skal til for at sikre, at finanspolitikken bliver holdbar, er 0,11 pct.point mindre end i forløbet uden den ekstra indvandring. Hvis stigningen i indvandringen finansieres ved en stigning i beskæftigelsesfrekvensen, skal der være 1.000 personer færre i privat beskæftigelse, og der er plads til et tilsvarende antal ekstra overførselsindkomstmodtagere fra 2021.
Årsagen til, at en fremtidig merindvandring fra mere udviklede lande har en lille positiv effekt på den finanspolitiske holdbarhed, er et nettoresultat af flere modsatrettede virkninger.

For det første er indvandrere fra mere udviklede lande i gennemsnit i store tyverne på det tidspunkt, hvor de indvandrer. Det betyder, at den danske offentlige sektor ikke skal afholde udgifter i de første godt 20 år af indvandrerens liv, hvilket alt andet lige trækker i retning af at forbedre holdbarheden.

For det andet er udvandringssandsynligheden for indvandrere fra mere udviklede lande ganske betydelig. Det betyder, at den andel af indvandrerne, der opholder sig i Danmark længe nok til at opnå betydelige pensionsrettigheder og til at modtage offentlig service som gammel, er væsentligt mindre end for gennemsnittet af personer med dansk oprindelse. Også dette trækker i retning af at forbedre den finanspolitiske holdbarhed.

Der er også to forhold, der trækker i retning af at forværre den finanspolitiske holdbarhed. For det første har indvandrere fra mere udviklede lande lavere erhvervsfrekvenser end gennemsnittet af personer med dansk oprindelse på samme alder (især blandt kvinder). For det andet har indvandrernes børn (efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande) en lavere erhvervsfrekvens end gennemsnittet af personer med dansk oprindelse. Da effekten på holdbarheden inkluderer både de ekstra indvandrere og de efterfølgende generationer, har dette også betydning for effekten af den øgede indvandring på holdbarheden.

Nettoeffekten af de fire forskelle mellem gennemsnittet af personer med dansk oprindelse og indvandrere fra mere udviklede lande er altså, at øget indvandring medfører en svag forbedring af holdbarheden, mens der er en svag forværring ved øget fertilitet.\(^\text{11}\)

De makroøkonomiske effekter af, at indvandringen fra mere udviklede lande stiger med 5.000 personer om året fremgår af tabel 12.13. Det ses, at beskæftigelse og produktion stiger marginalt i forhold til forløbet uden indvanding. I år 2061 er beskæftigelsen steget med 2,6 pct. i forhold til forløbet uden indvandring. Produktionen (målt ved real BFI) er omtrent steget lige så meget. Det private forbrug vokser lidt langsommere end væksten i produktionen. Da denne stigning er lavere end væksten i befolkningen, er der et svagt fald i privatforbruget pr. person.

\(^{11}\) Hvis indvandringen består af indvandrere fra mindre udviklede lande, giver den foregåede indvandring anledning til en forværring af den finanspolitiske holdbarhed. Pedersen m. fl. (2004) undersøger en stigning i indvandringen fra mindre udviklede lande på 5.000 personer om året. Med forudsætninger, der svarer til de her anvendte vedrørende erhvervsfrekvens for efterkommere, findes, at stigningen i holbarhedsproblemet er på 0,64 pct. af BNP.
**Tabel 12.13:** Makroøkonomiske konsekvenser af en permanent stigning i indvandringen fra mere udviklede lande på 5.000 personer om året

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Privat forbrug</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,4</td>
<td>100,8</td>
<td>101,5</td>
<td>102,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>BFI real</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,7</td>
<td>101,6</td>
<td>102,5</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Arbejdsløshed</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>100,4</td>
<td>100,7</td>
<td>100,5</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beskæftigelse</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,8</td>
<td>101,7</td>
<td>102,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,8</td>
<td>101,8</td>
<td>102,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>100,7</td>
<td>101,1</td>
<td>102,0</td>
<td>102,8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,7</td>
<td>101,5</td>
<td>102,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Kapitalapparat</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,7</td>
<td>101,6</td>
<td>102,5</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>100,7</td>
<td>101,1</td>
<td>101,8</td>
<td>102,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,7</td>
<td>101,4</td>
<td>102,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Forandringer på udløbet</strong></td>
<td>-17,7</td>
<td>-0,4</td>
<td>20,8</td>
<td>62,1</td>
<td>115,3</td>
<td>165,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) **Indeks er forandringer som pct. af BNP.**

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Der er stort set ingen effekter på hverken de offentlige udgifters eller de offentlige indtægters andel af BNP, jf. tabel 12.14.

**Tabel 12.14:** Ændring i de offentlige udgifter og indtægters andel af BNP som følge af en permanent stigning i indvandringen fra mere udviklede lande på 5.000 om året

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuel off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Primært budgetoverskud</strong></td>
<td>92,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Renteudg. netto</strong></td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nettogæld</strong></td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Kollektivt off.</strong></td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nettogæld</strong></td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,5</td>
<td>-0,9</td>
<td>-0,9</td>
<td>-0,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Det diskuteres ofte, om selektiv indvandring (f.eks. green card ordninger) kan bidrage til at løse de fremtidige finansieringsproblemer, der bl.a. følger af den ændrede befolkningsaussammensætning. Storesletten (1999) har beregnet, om dette har betydning for USA’s holdbarhedsproblemer, og vist, at USA’s holdbarhedsproblem kan løses ved en øget indvandring af højt-
uddannede enlige mænd i 40’erne. Den ekstra indvandring af disse personer skal i USA’s tilfælde udgøre 0,18 pct. af befolkningen. Det er en vigtig forudsætning, at der er tale om enlige mænd, da den nødvendige indvandring seksdobles, hvis indvandrerne har familie med.


Indvandrerne i dette alternativ har et højere nettobidrag til den offentlige sektor af flere grunde. For det første har de en højere erhvervsfrekvens end i ovenstående beregning. Det skyldes dels, at erhvervsfrekvensen er hævet til det gennemsnitlige niveau for mænd af dansk oprindelse, og dels at alle indvandrere er mænd. Nettobidraget til den offentlige sektor er endvidere større, fordi der ikke kommer flere efterkommere efter indvandrere fra mere udviklede lande som følge af indvandringen. Disse efterkommere har i gennemsnit et negativt nettobidrag til den offentlige sektor over livsforløbet, jf. kapitel 13.

Med en permanent ekstra årlig indvandring på 5.000 personer reduceres den nødvendige stigning i den statslige bundskattesats med 2,29 pct.point. Da den nødvendige stigning er på 8,65 pct.point betyder det, at en ekstra årlig indvandring på knap 20.000 personer er tilstrækkeligt til at løse holdbarhedsproblemet, hvis man forudsætter, at resultatet blot kan skaleres. 20.000 ekstra indvandrere fra mere udviklede lande pr. år svarer til en stigning i den årlige indvandring fra mere udviklede lande på 130 pct.

I forhold til det ovenfor citerede resultat for USA, hvor en stigning i indvandringen på 0,18 pct. af befolkningen er tilstrækkeligt til at løse holdbarhedsproblem, viser beregningen, at holdbarhed i Danmark kræver en ekstra indvandring på ca. 0,35 pct. af befolkningen, eller dobbelt så stor en andel som i USA. USA’s holdbarhedsproblem er større end Danmarks, så forskellen kan især forklares med forskelle mellem de to landes samfundsopbygninger.

Konklusionen er, at øget indvandring fra mere udviklede lande, hvor indvandrerne har samme karakteristika som gennemsnittet af de, der er indvandrert i de seneste år, ikke nævneværdigt vil påvirke den offentlige sektors finansieringsproblem. Selektiv indvandring af udvalgte højproduktive grupper kan bidrage til at reducere finansieringsproblemet. Med et realistisk omfang af denne indvandring er det positive bidrag imidlertid meget begrænset.
Sammenfattende kan det derfor konkluderes, at usikkerhed med hensyn til indvandringen fra mere udviklede lande ikke betyder en tilsvarende usikkerhed vedrørende den finanspolitiske holdbarhed.

Ændret middellevetid

Middellevetiden er i beregningerne estimeret på basis af den historiske udvikling i Danmark. Resultatet er, at middellevetiden over de næste 50 år vil vokse med mellem 4 og 4,5 år for både mænd og kvinder. Der er en statistisk usikkerhedsmargin på estimationen målt ved et 95 pct.s konfidenceinterval på +/- 1,5 år.

Den gennemsnitlige årlige vækstrate i middellevetiden på knap 0,1 år pr. år er lavere end den forventede fremtidige udvikling i resten af Vesteuropa, hvor den ifølge FN’s fremskrivning i gennemsnit ligger på omkring 0,2 år pr. år. Det fremgår af kapitel 10, at en antagelse om, at denne vækst i middellevetiden også gælder for Danmark, vil føre til en vækst i befolkningen på 3,2 pct. frem til 2080 vurderet i forhold til grundforløbet. Frem til 2080 stiger den demografiske forsørgerkvote i så fald med yderligere 10 pct.

Ændringen i middellevetiden betyder således ret store ændringer i såvel befolkningens antal som dens sammensætning. Da befolkningens sammensætning ændres, er der også en betydelig effekt på den finanspolitiske holdbarhed. Hvis FN’s forudsætning om middellevetidsudvikling lægges til grund, bliver den nødvendige tilpasning næsten dobbelt så stor som i forløbet med den estimerede middellevetidsudvikling. Finansieres tilpasningen med en stigning i bundskatten, skal stigningen være på 16,0 pct. point, hvilket er 7,36 pct. point mere end i forløbet med den estimerede middellevetidsudvikling.

Finansieres tilpasningen med en stigning i beskæftigelsesfrekvensen, som øger den private beskæftigelse og reducerer antallet af modtagere af overførselsindkomst, skal stigningen i den private beskæftigelse være på 492.000 personer eller 212.000 personer mere end i forløbet med den estimerede middellevetidsudvikling.

Der er således en overordentlig stor følsomhed på den finanspolitiske holdbarhed af ændringer i forudsætningerne om middellevetidsudviklingen.

Hvis stigningen i middellevetiden, der følger af at anvende FN’s middellevetidsforudsætning, finansieres ved en stigning i den statslige bundskattesats, fås, at den betydelige stigning i bundskatten reducerer arbejdssstyrke og beskæftigelse via en reduktion af incitamentet til at arbejde. Da stigningen i befolkningens størrelse samtidig stort set udelukkende skyldes en stigning i antallet af pensionister, fås, at beskæftigelsen bliver 1 – 1,5 pct. lavere i forløbet med den højere vækst i middellevetiden. Den lavere be-
skæftigelse fører sammen med et fald i kapitalapparatet til et fald i produktionen målt ved det reale BFI på 2 – 2,5 pct. i forhold til forløbet med lavere middellevetid. Tabel 12.15 viser den makroøkonomiske udvikling i forløbet med højere vækst i middellevetiden relativt til forløbet med den estimerede middellevetid.

**Tabel 12.15: Makroøkonomiske konsekvenser af en forøget vækst i middellevetiden svarende til den af FN forventede for Vesteuropa**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Årgang</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100,0</td>
<td>94,7</td>
<td>94,2</td>
<td>92,3</td>
<td>91,7</td>
<td>92,0</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>99,8</td>
<td>98,2</td>
<td>97,8</td>
<td>97,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100,0</td>
<td>99,7</td>
<td>99,9</td>
<td>105,0</td>
<td>105,1</td>
<td>104,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>100,0</td>
<td>98,5</td>
<td>98,6</td>
<td>98,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>101,0</td>
<td>100,7</td>
<td>98,5</td>
<td>97,2</td>
<td>95,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>95,7</td>
<td>97,1</td>
<td>95,3</td>
<td>96,0</td>
<td>95,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>99,5</td>
<td>99,6</td>
<td>99,3</td>
<td>101,4</td>
<td>104,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,5</td>
<td>100,3</td>
<td>98,7</td>
<td>97,4</td>
<td>96,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>96,3</td>
<td>96,6</td>
<td>95,5</td>
<td>96,2</td>
<td>96,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>99,6</td>
<td>99,6</td>
<td>99,3</td>
<td>101,4</td>
<td>104,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet</td>
<td>-17,7</td>
<td>13,3</td>
<td>47,9</td>
<td>118,5</td>
<td>226,0</td>
<td>317,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP.
2) Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Det private forbrug falder ret betydeligt i forhold til forløbet med lavere middellevetid. Det skyldes først og fremmest reduktionen i den disponible indkomst som følge af dels stigningen i indkomstskatten, og dels faldet i arbejdsudbuddet, der følger af skattestigningen. Faldet i det samlede privatforbrug skal ses i forhold til, at den samlede befolkning er større i alternativet med forøget middellevetid, således at privatforbruget pr. person reduceres endnu mere.

De offentlige udgifters andel af BNP vokser meget betydeligt i forhold til forløbet med den estimerede middellevetid jf. tabel 12.16. Forskellen mellem udgifternes andel af BNP i de to forløb er gradvist voksende gennem hele århundret. Det skyldes, at den forøgede middellevetid giver anledning til, at der gradvist bliver flere pensionister og specielt flere ældre pensionister.

Stigningen i udgiftsandelen er i første halvdel af perioden fordelt stort set ligeligt mellem overførselsindkomster og individuelt offentligt forbrug. I sidste halvdel af århundret dominerer stigningen i det individuelle offentlige forbrug, fordi dobbeltaldringsfænomenet betyder, at det især er gruppen af

12 Faldet i kapitalapparatet relativt til beskæftigelsen skyldes en indenlandsk bytteforholdssforværring, der er forårsaget af den relativt kraftige reduktion i den indenlandske forbrugsførsel. Bytteforholdssforværringen fører til en relativ prisstigning på kapitaludstyr, som hovedsageligt er importeret.
gambar pensionister, der vokser. Denne gruppe pensionister modtager meget høje gennemsnitlige offentlige serviceydelser pr. person.

Tabel 12.16: Ændringer i de offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved forøget vækst i middellevetiden til den af FN forventede for Vesteuropa

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,3</td>
<td>0,4</td>
<td>1,5</td>
<td>3,1</td>
<td>4,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,2</td>
<td>0,7</td>
<td>1,4</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,2</td>
<td>0,2</td>
<td>0,7</td>
<td>1,5</td>
<td>2,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,5</td>
<td>-0,2</td>
<td>4,4</td>
<td>4,9</td>
<td>5,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,8</td>
<td>-0,6</td>
<td>3,0</td>
<td>1,9</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,2</td>
<td>0,1</td>
<td>-2,3</td>
<td>-4,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nettogæld</strong></td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>4,3</td>
<td>7,7</td>
<td>-13,2</td>
<td>-67,2</td>
<td>-101,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Stigningen i den statslige bundskattesats fører til, at de offentlige indtægters andel af BNP stiger med mellem 4 og 6 pct. af BNP fra 2021. Det betyder, at stigningen i indtægterne kommer væsentligt før stigningen i udgifterne, hvilket får de offentlige overskud til at vokse endnu mere end i forløbet med den estimerede middellevetid. Frem til 2061 fører dette til, at den offentlige sektor akkumulerer en ekstra formue på størrelse med BNP.

Denne udvikling i den offentlige formue afspejler, at nulevende og fremtidige generationer i lige omfang bidrager til at finansiere den ekstra levetid for fremtidige generationer gennem det permanente løft i beskatningen, der indføres gradvist fra 2011 til 2021. Nuværende generationers ekstra indbetalinger spares derfor op til at finansiere udgifterne ved, at fremtidige generationer har en længere periode som pensionister.

Jo mere middellevetiden antages at stige – og dermed jo længere pensionisttilværelse for fremtidige generationer, som de nuværende generationer er med til at finansiere – jo større formue er det nødvendigt, at den offentlige sektor råder over.

Konklusionen på analysen er, at ændringer i middellevetiden har meget betydelige konsekvenser for størrelsen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem, og at en forøget middellevetid betyder, at behovet, for at nuværende generationer sparer op til fremtidige generationer, stiger.
På baggrund af den finanspolitiske holdbarheds følsomhed over for væksten i middellevetiden, undersøges i det følgende om holdbarhedsproblemet alene er knyttet til væksten i middellevetiden. Det gøres ved, at betragte en alternativ befolkningsfremskrivning, hvor der ikke er vækst i middellevetiden.

Resultatet er, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem reduceres meget væsentligt, hvis middellevetiden forbliver konstant fra nu af. Hvis det antages, at den finanspolitiske holdbarhed opnås ved at øge den statslige bundskattesats, skal den stige med 1,6 pct.point eller 7,1 pct.point mindre end i forløbet med den estimerede vækst i middellevetiden. Hvis den finanspolitiske holdbarhed alternativt opnås ved at forøge beskæftigelsen, skal den private beskæftigelse stige med 67.000 personer, og antallet af overførselsindkomstmodtagere reduceres tilsvarende.

Tabel 12.17: Makroøkonomiske konsekvenser af et forløb med konstant middellevetid

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100</td>
<td>105</td>
<td>106</td>
<td>107</td>
<td>107</td>
<td>106</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100</td>
<td>99</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>95</td>
<td>95</td>
<td>95</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100</td>
<td>99</td>
<td>99</td>
<td>100</td>
<td>99</td>
<td>98</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100</td>
<td>98</td>
<td>99</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>101</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100</td>
<td>104</td>
<td>102</td>
<td>103</td>
<td>102</td>
<td>101</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>97</td>
<td>97</td>
<td>94</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td>100</td>
<td>99</td>
<td>99</td>
<td>100</td>
<td>101</td>
<td>103</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100</td>
<td>103</td>
<td>103</td>
<td>103</td>
<td>103</td>
<td>101</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>97</td>
<td>97</td>
<td>94</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet</td>
<td>-17,7</td>
<td>-13,5</td>
<td>-5,4</td>
<td>7,8</td>
<td>4,7</td>
<td>7,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP. Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Betragtes effekterne på makroøkonomien af, at væksten i middellevetiden reduceres til 0, ses i tabel 12.17, at effekterne i vid udstrækning er de modsatte af effekterne i tabel 12.15, hvor det var en forøgelse af væksten i middellevetiden, der blev betragtet. Kun effekten på beskæftigelsen er ikke modsatrettet i de to tabeller. I situationen, hvor væksten i middellevetiden reduceres til nul, fører den forøgede dødelighed fra midten af århundrebet, at antallet af erhvervsaktive falder så meget, at effekten på beskæftigelsen bliver negativ. Det sker på trods af, at den marginale skattesats er reduceret, hvilket øger beskæftigelsen pr. individ. I alternativet med en forøgelse af væksten i middellevetiden dominerede skatteeffekten, således at beskæftigelsen også blev reduceret i dette tilfælde. Asymmetrien skyldes, at den foregåede vækst i middellevetiden især kommer grupper, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, til gode.
Også ændringen i udviklingen i de offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP er et spejlbillede af resultatet ved en højere vækst. Det fremgår ved at sammenligne tabel 12.16 med tabel 12.18.

Tabel 12.18: Ændringen i de offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP som følge af en forudsætning om konstant middellevetid

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,3</td>
<td>-1,2</td>
<td>-2,8</td>
<td>-4,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,6</td>
<td>-1,3</td>
<td>-1,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,5</td>
<td>-1,3</td>
<td>-2,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,5</td>
<td>0,2</td>
<td>-4,2</td>
<td>-4,7</td>
<td>-4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteadg. netto</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,8</td>
<td>0,5</td>
<td>-3,0</td>
<td>-1,9</td>
<td>-0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,2</td>
<td>0,0</td>
<td>2,4</td>
<td>4,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Da bundskattesatsen kun stiger med 1,6 pct.point, bliver der ikke sparet op i den offentlige sektor på samme måde som i grundforløbet. I tilfældet uden middellevetidsvækst er den offentlige nettoformue inkl. ATP meget tæt på 0 ved udgangen af århundredet.

Denne udvikling viser tydeligt, at den opsparringseffekt, som er karakteristisk for alle de tre finansieringsformer med den estimerede vækst i middellevetiden, skyldes, at nuværende generationer er med til at finansiere den forøgede levetid for fremtidige generationer.

Hvis nuværende generationer ikke skal bidrage med denne opsparing til fremtidige generationers længere levetid, er der stort set ikke noget finanspolitisk holdbarhedsproblem. Den forøgelse af beskatningen, der er tale om, går til at finansiere den ændring i befolkningens sammensætning, der følger af, at fertiliteten plus nettoindvandringen ikke er tilstrækkelig til at fastholde en stabil befolkning på det nuværende niveau. Reduktionen i befolkningen betyder, at pensionisternes andel vokser, selvom der ikke er vækst i middellevetiden.

Konklusionen er, at der er en meget snæver sammenhæng mellem udviklingen i middellevetiden og det finanspolitiske holdbarhedsproblems størrelse. Hvis der er høj vækst i middellevetiden, er holdbarhedsproblemet stort, fordi nuværende generationer skal være med til at finansiere, at fremtidige generationer har en længere pensionistilværelse.
Uden vækst i middelvetetiden er holdbarhedsproblemet reduceret meget væsentligt, og der kræves kun en mindre justering i finanspolitikken for at sikre, at den er holdbar.

12.6 Usikkerhed med hensyn til grundlæggende økonomiske variable

Usikkerhed vedrørende befolkningsudviklingen er langt fra den eneste faktor, der kan påvirke usikkerheden på resultaterne med hensyn til den økonomiske udvikling og størrelsen af det offentlige finansieringsproblem. Dette afsnit analyserer, hvordan ændringer i en række centrale variable som rente, international vækst og ændret privat opsparing kan påvirke aktiviteten og det finanspolitiske holdbarhedsproblem. Der ses endvidere på betydningen af en midlertidig (10-årig) stigning i ledighedsniveauet, for at vurdere effekten af risikoen for, at konjunkturudsving kan forøge det ledighedsniveau, der er i fremskrivningen. Endelig vurderes også sammenhængen mellem væksten i de offentlige serviceudgifter og det finanspolitiske holdbarhedsproblem.

Renten

Alle de tre typer af finansiering indebærer, at den offentlige sektor opbygger en formue frem til omkring 2030. Renteafkastet af formuen anvendes til at bidrage til finansieringen af de ydelser, som fremtidige generationer modtager fra den offentlige sektor. Årsagen til, at der opbygges en formue er, at middelvetetiden vokser, hvilket betyder, at de fremtidige generationer har en længere forventet pensionisttilværelse end de nulevende generationer.

Da en del af de fremtidige offentlige udgifter finansieres ved renteafkastet af en offentlig formue, kan et højere renteafkast for en given formue finansiere flere offentlige udgifter. Omvendt behøver den offentlige sektor ikke at opbygge så stor en formue, hvis renten er højere, og de fremtidige udgifter er uændrede. Derfor betyder en højere rente en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed.

Hvis den udenlandske og den indenlandske rente stiger med 1,0 pct. point til 6,0 pct. fra 2011, forbedres holdbarheden, således at den nødvendige stigning i den statslige bundskattesats bliver på 5,0 pct. point i 2021, hvilket er 3,69 pct. point mindre end i forløbet med en rente på 5,0 pct. Hvis finansieringen sker ved, at den private beskæftigelse stiger, og antallet af overførselsindkomstmodtagere reduceres, skal der i situationen med højere rente ske en stigning i den private beskæftigelse på 181.000 personer, hvilket svarer til 99.000 færre end i forløbet med den lavere rente.

Stigningen i renten betyder, at kravet til afkastet af kapital stiger, hvilket fører til, at virksomhederne gradvist reducerer forholdet mellem kapital og arbejdskraft i produktionen. Det giver isoleret set anledning til, at produktionen bliver lidt mindre end i forløbet uden højere rente. Den lavere stig-
ning i bundskattlesatsen, som følger af den offentlige sektors lavere finansieringsproblem, betyder omvendt, at beskæftigelsen er højere end i forløbet med den lavere rente. Nettoeffekten af disse to effekter er, at produktionsudviklingen er stort set den samme i de to forløb.

Den højere rente påvirker også forbrugernes incitament til at spare op, og da forbrugere og virksomheder antages (korrekt) at forvente, at stigningen er permanent, giver den anledning til et kurstab på aktier og et prisfald på ejerboliger. Alle elementer betyder tilsammen, at forbruget, målt i forhold til forløbet uden rentestigning, reduceres med 1,8 pct. i år 2011, hvor rentestigningen indtræffer. Herefter vokser forbruget hurtigere end produktionen og er i 2061 5,4 pct. højere end i forløbet med lavere rente.

Tabel 12.19: Makroøkonomiske konsekvenser af et forløb med 1,0 pct.point højere rente fra år 2011

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>98,2</td>
<td>100,8</td>
<td>103,8</td>
<td>105,4</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,8</td>
<td>99,5</td>
<td>99,6</td>
<td>99,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>98,4</td>
<td>98,4</td>
<td>98,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,6</td>
<td>100,6</td>
<td>100,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>101,2</td>
<td>100,9</td>
<td>100,7</td>
<td>100,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>91,0</td>
<td>98,0</td>
<td>98,5</td>
<td>98,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,6</td>
<td>100,8</td>
<td>100,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,0</td>
<td>98,1</td>
<td>97,9</td>
<td>97,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>91,9</td>
<td>96,0</td>
<td>96,9</td>
<td>97,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>100,7</td>
<td>100,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet1)</td>
<td>-17,7</td>
<td>0,3</td>
<td>31,8</td>
<td>79,7</td>
<td>136,5</td>
<td>186,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

De offentlige udgifters andel af BNP reduceres gradvist frem til 2061 i forhold til forløbet med en lavere rente, jf. tabel 12.20. Årsagen til dette fald er, at ændringer i virksomhedernes forhold mellem kapital og arbejdskraft ændres i retning af et lavere kapitalindhold i produktionen. Det betyder, at lønstigningstakten bliver lavere end den ville have været med et konstant forhold mellem kapital og arbejdskraft. Satsreguleringen af de offentlige overførsler og den forudsatte udvikling i de offentlige serviceudgifter betyder tilsvarende, at disse udgifter vokser lidt langsommere end i tilfældet med lavere rente.

Som diskuteret ovenfor, betyder beskæftigelseseffekten af den lavere bundskat, at reduktionen i kapitalindholdet i produktionen stort set opvejes af den højere beskæftigelse. Derfor falder udgifternes andel af BNP.

Tabel 12.20: Ændringer i de offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP som følge af en stigning i renten på 1,0 pct.point fra 2011

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Mia. kr.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Udgifter</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>-0,4</td>
<td>-0,5</td>
<td>-0,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-1,1</td>
<td>-2,1</td>
<td>-1,5</td>
<td>-1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Rentearudg. netto</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-1,2</td>
<td>-1,8</td>
<td>-1,1</td>
<td>-0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>0,3</td>
<td>1,4</td>
<td>2,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

|                   |       |       |       |       |       |       |       |
| Primært budgetoverskud | 85,5  | 0,0   | 0,0   | 5,5   | 19,9  | 46,2  | 62,4  |

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Stigningen i indtægterne fra skatter af opsparingsbaserede ordninger betyder, at det fremtidige finansieringsproblem bliver mindre. Derfor er det ikke nødvendigt at opbygge så stor formue som i forløbet uden rentestigningen, hvor der opbygges en formue på 1,1 gange BNP. I forløbet med rentestigning bliver formueopbygningen 62,4 pct.point af BNP mindre – dvs. formuen bliver mindre end det halve af niveauet i det oprindelige forløb.

Konklusionen er, at størrelsen af det finanspolitiske holdbarhedsproblem er ret påvirket af renteniveauet. Alle finansieringseksamperne i dette afsnit indebærer, at den offentlige sektor opbygger en formue. Rentearfakastet af denne bidrager til at finansiere fremtidige udgifter. Et højt renteniveau betyder derfor, at den offentlige sektor ikke behøver at opbygge så stor en formue af to grunde: Dels vil indtægterne fra de opsparingsbaserede ordninger stige, og dels vil afkastet af den offentlige formue stige. Høje realrenter trækker derfor i retning af at reducere holdbarhedsproblemet.

Vækst

I denne analyse vurderes, hvordan den økonomiske udvikling og de offentlige indtægter og udfifter vil ændres, hvis det antages, at væksten i produktiviteten fra 2011 er 0,5 pct.point højere hvert år end i grundforløbet både i Danmark og i udlandet. Dvs. væksten i produktiviteten i denne be-
regning antages at være på 2,5 pct. om året. Det er en høj langsigtet vækst i historisk perspektiv.\textsuperscript{13}

Der er ikke i analysen taget stilling til, hvad der frembringer den ekstra produktivitetsvækst. Analysen skal alene illustrere, hvordan ændrede forudsætninger om vækst påvirker analyseresultaterne.

Hvis den offentlige sektors finansieringsproblem løses ved ændringer i bundskattesatsen, betyder den forøgede vækst, at produktionen, målt ved BFI, i 2061 er steget med 23 pct. mere end i forløbet uden den ekstra vækst. I 2061 er det private forbrug 17 pct. højere end i forløbet uden den ekstra økonomiske vækst.

Selv om der er en betydelig stigning i produktionen og velstanden som følge af den forøgede vækst, fører dette ikke til en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed. Tværtimod forværres holdbarheden, således at det niveau for den statslige bundskattesats, som skal til for at sikre finanspoliciesholdbarhed, er 4,1 pct. højere i dette tilfælde end i forløbet uden ekstra vækst. Hvis den finanspolitiske holdbarhed alternativt sikres ved at øge den private beskæftigelse og reducere antallet af overførselsindkomstmodtager, skal beskæftigelsen i forløbet med højere vækst stige med 395.000 personer eller 115.000 flere end i forløbet uden den ekstra vækst.

 Forklaringen på, at øget vækst forøger det finanspolitiske holdbarhedsproblem, skal findes i kombinationen af to effekter. For det første antages, at øget vækst betyder en tilsvarende øget vækst i overførselsindkomster og serviceudgifter til den enkelte. For det andet ændres befolkningens sammensætning permanent i retning af flere pensionister, hvilket især skyldes stigningen i middellevetiden.

Det vises i kapitel 13, at indretningen af velfærdssamfundet kombineret med den længere forventede levetid betyder, at en nyfødt kan forventes at modtage mere fra den offentlige sektor end denne bidrager med over livsforløbet. Da både indtægter og udgifter stiger sammen med den øgede vækst, vil den absolutte forskel mellem det, som fremtidige generationer modtager og det, de betaler, vokse. Der er derfor nødvendigt, at den offentlige sektor har en større formue til at finansiere dette med. For at opbygge denne formue og nedbringe det underskud, som den offentlige sektor får på fremtidige generationer, må bundskatten stige.

Betragtes den makroøkonomiske udvikling i tabel 12.21 ses, at privatforbruget stiger 1,4 pct. ekstra i år 2011, hvor den forøgede vækstrate antages at sætte ind. Det skyldes, at det er antaget, at forbrugerne og virk-

\textsuperscript{13} Den nominelle rente fastholdes på 5,0 pct. pr. år. Det betyder, at der er en lav vækstkorrigeret realrente på 0,43 pct. pr. år. I grundforløbet antages den vækstkorrigerede realrente at være på 0,92 pr. år.

**Tabel 12.21: Makroøkonomisk udvikling med 0,5 pct.points højere årlig vækst og finansiering ved bundskat**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Privat forbrug</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>101,4</td>
<td>103,1</td>
<td>108,8</td>
<td>117,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>BFI real</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,5</td>
<td>103,4</td>
<td>112,8</td>
<td>123,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Arbejdsløshed</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>102,8</td>
<td>102,7</td>
<td>102,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beskæftigelse</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>99,1</td>
<td>99,1</td>
<td>99,1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,1</td>
<td>98,4</td>
<td>98,5</td>
<td>98,6</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>105,1</td>
<td>102,3</td>
<td>102,1</td>
<td>101,8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>99,6</td>
<td>99,4</td>
<td>99,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Kapitalapparat</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,2</td>
<td>103,0</td>
<td>112,6</td>
<td>123,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>104,0</td>
<td>107,3</td>
<td>116,8</td>
<td>127,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>104,0</td>
<td>113,5</td>
<td>124,1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fordringer på udlændinget</strong></td>
<td>-17,7</td>
<td>0,3</td>
<td>14,5</td>
<td>48,3</td>
<td>98,4</td>
<td>153,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.


Hvis befolkningens alderssammensætning havde været uændret, ville den ekstra vækst i udgifterne til overførselsindkomster og offentlig service have vokset i samme takt som BNP. Udgifternes andel af BNP ville derfor være uændret.

Befolkningens sammensætning ændres, så der i fremtiden bliver flere modtagere af overførselsindkomst og service. Med højere vækst bliver udgifterne til de ekstra overførselsindkomstmodtagere (som hovedsageligt er pensionister) større end i forløbet med den lavere vækst. Selv med et
Kapitel 12

konstant antal personer i arbejdsstyrken ville udgifternes andel af BNP vokse hurtigere end i grundforløbet. Da antallet af beskæftigede samtidigt reduceres, bliver denne effekt forstærket.

**Tabel 12.22: Ændring i de offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP som følge af 0,5 pct.points højere økonomisk vækst fra 2011**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,5</td>
<td>0,7</td>
<td>0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>0,2</td>
<td>0,2</td>
<td>0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>0,2</td>
<td>0,4</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Primært</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Budgetoverskud</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,7</td>
<td>2,4</td>
<td>1,9</td>
<td>1,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,7</td>
<td>1,9</td>
<td>1,2</td>
<td>0,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-3,4</td>
<td>-18,3</td>
<td>-44,5</td>
<td>-59,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.


Den kombinerede effekt af, at befolkningsændringerne fører til et højere udgiftstryk, når væksten stiger, og reduktionen i indtægterne i pct. af BNP, er tilsammen årsagen til, at det er nødvendigt at forøge bundskatten med 4,1 pct.point, således at stigningen i alt bliver på 12,8 pct.point.

Hvis den nødvendige finansiering var sket ved at øge den private beskæftigelse og reducere antallet af overførselsindkomstmodtagere, skulle beskæftigelsen i alt stige med 395.000 personer eller 115.000 mere end uden den ekstra vækst på 0,5 pct.

Konklusionen er således, at kombinationen af den ændrede befolknings-sammensætning med en større andel pensionister og antagelserne om, at både overførselsindkomster og offentlige serviceydelser reguleres fuldt ud med væksten, fører til, at øget vækst direkte forværrer den finanspolitiske holdbarhed.
Højere vækst uden øget vækst i offentlige serviceudgifter


Som eksempel på, hvad denne servicevækst betyder, er det beregnet, hvad en forøget vækst på 0,5 pct. point (fra 2,0 til 2,5) om året fra 2011 vil betyde for den offentlige sektors finansieringsproblem, hvis væksten i den offentlige service til den enkelte samtidig fastholdes på det oprindelige niveau i de første 50 år. Efter denne periode antages de offentlige serviceudgifter pr. person igen at følge væksten i økonomen.

I dette tilfælde kan væksten stort set løse det finanspolitiske holdbarhedsproblem. Den stigning i den statslige bundskattesats, der skal til for at sikre finanspolitiske holdbarhed, er på 1 pct. point, dvs. 7,7 pct. point lavere end i forløbet uden ekstra vækst. Hvis holdbarhedsproblemet i stedet løses ved at øge den private beskæftigelse og reducere antallet af overførselsindkomstmodtagere, skal den private beskæftigelse stige med 46.000 personer eller 234.000 personer færre end i forløbet uden højere vækst.

Det bemærkes, at overførselsindkomster fortsat reguleres med væksten, således at det "kun" er offentlige serviceydelser, der i 50 år ikke reguleres med mervæksten. For udviklingen i den offentlige service betyder den lavere vækstrate, at den samlede realvækst i perioden fra 2001 til 2061 reduceres til godt 230 pct., hvilket betyder, at serviceudgifternes andel af BNP er den samme som i 2001.

Eksemplet viser, at øget vækst kan løse det finanspolitiske holdbarhedsproblem, hvis det kombineres med en (meget) stram udgiftspolitik. Det viste eksempel antyder, at hvis mervæksten er tilstrækkeligt høj, kan holdbarhedsproblemet løses uden at serviceudgifternes andel af BNP reduceres i forhold til i dag.

Helbredstilstand og offentlige serviceudgifter

Resultaterne fra ovenstående afsnit viser, at udviklingen i de offentlige serviceudgifter har afgørende betydning for størrelsen af den finanspolitiske holdbarhed. Som gennemgået i kapitel 11 kan forudsætningen om, at aldersfordelingen af de offentlige serviceudgifter er konstant i fremtiden, vise sig at overvurdere udgifterne til serviceydelser, hvis middellevetidsforlængelsen hænger sammen med en helbredsmæssig fremgang specielt.

---

14 Der er deflateret med BFI-deflatoren.
for de ældre og plejetunge generationer. Som udgangspunkt er det i beregningerne antaget, at udgifter til individuelle offentlige serviceudgifter afhænger af alder, køn og herkomst. Hvis den forøgede middellevetid er forbundet med bedre helbred, kan det være rimeligt at antage, at behovet for pleje og anden personlig service gradvist vil komme til at optræde ved en højere alder, end det gør med de nuværende restlevetider.

I kapitel 11 er det vist, hvordan de aldersfordelte individuelle offentlige serviceudgifter forskydes frem til 2080, hvis det antages, at fordelingen af udgifterne til social tryghed og velfærd samt sundhedsvæsen antages at afhænge af den forventede restlevetid.

I dette afsnit vurderes, hvordan den økonomiske udvikling og den finanspolitiske holdbarhed ændres, hvis udgifterne til social tryghed og velfærd samt sundhedsvæsen reguleres, således at de helt eller delvist afhænger af den forventede restlevetid. Som udgangspunkt ses på en situation, hvor restlevetiden er tildelt 25 pct.s vægt. Det betyder, at fordelingen af udgifter gradvist forskydes i retning af en højere alder, men at forskydningen over tid er langsommere end udviklingen i middellevetiden. En tilsvarende analyse er lavet med antagelse om, at restlevetiden tildeles en vægt på 50 pct.

Effekten af antagelsen om, at de individuelle offentlige serviceudgifter er delvist indekseret til restlevetiden fremgår af figur 12.3. Det ses, at reduktionen i udgifterne sætter ind fra omkring 70 års alderen for begge køn. Hvis der anvendes en 100 procents restlevetidsafhængighed er reduktionen i de aldersbetingede serviceudgifter i år 2100 på ca. 30.000 kr. (i faste lønkroner) for en 90-årig kvinde og på ca. 38.000 kr. (i faste lønkroner) for en 90-årig mand. Med en 25 procents vægtning af restlevetid bliver reduktionerne på ¼ af disse størrelser.

**Figur 12.3: Ændringen i aldersafhængige individuelle offentlige serviceudgifter fra 2001 – 2100, hvis sundheds-, social- og plejegifters er delvist afhængige af udviklingen i restlevetiden**

- **Anm.:** De 50 pct. angiver, at sundheds- og plejegifters afhængighed af restlevetiden er tildelt 50 procent gennemslag, mens 100 pct. tilsvarende angiver, at de er tildelt 100 procent gennemslag.
- **Kilde:** Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.
Udskydelsen af det tidspunkt i livet, hvor stigningen i sociale ydelser og plejedydelser indtræffer, betyder naturligvis en besparelse på de offentlige udgifter til individuelt offentligt forbrug. Besparelsen er af en sådan størrelsesorden, at den stigning i den statslige bundskattesats, der skal til for at sikre holdbarhed, bliver på 7,6 pct. point, hvilket er 1,06 pct. point lavere end i forløbet, hvor de individuelle offentlige serviceydelser fastlægges alene ud fra modtagerens alder uden hensyntagen til restlevetiden. Hvis den finanspolitiske holdbarhed sikres ved at øge den private beskæftigelse og reducere antallet af overførselsindkomstmodtagere, skal den private beskæftigelse i dette tilfælde stige med 248.000 personer eller 32.000 færre end i forløbet med aldersafhængige individuelle offentlige serviceydelser.

Sænkningen i beskatningen giver anledning til en lidt større beskæftigelse og dermed en lidt større produktion, jf. tabel 12.23. I 2061 er beskæftigelsen 0,2 pct. højere end i forløbet, hvor de individuelle offentlige udgifter alene afhænger af alder. Den forøgede indtægt og den reducerede skat fører til, at privatforbruget stiger mere end stigningen i produktionen. I 2061 er privatforbruget 1,4 pct. højere end i grundforløbet.

Stigningen i beskæftigelsen fører til, at de offentlige udgifters andel af BNP falder, jf. tabel 12.24. Overførselsindkomsternes andel af BNP falder hovedsageligt, fordi BNP stiger. Størstedelen af faldet i indtægningsstyrket på længere sigt kommer fra reduktionen i det individuelle offentlige forbrug, hvis andel af BNP i 2061 er 0,4 pct. point lavere i dette alternativ end i grundforløbet.

Tabel 12.23: Makroøkonomiske konsekvenser af at individuelle offentlige serviceydelser reguleres delvist med udviklingen i restlevetiden

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100,0</td>
<td>100,6</td>
<td>100,7</td>
<td>101,0</td>
<td>101,2</td>
<td>101,4</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,4</td>
<td>100,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,3</td>
<td>99,3</td>
<td>99,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>99,9</td>
<td>100,3</td>
<td>100,5</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,5</td>
<td>100,4</td>
<td>100,7</td>
<td>100,7</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>100,1</td>
<td>100,0</td>
<td>99,6</td>
<td>99,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,5</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>100,4</td>
<td>100,6</td>
<td>100,6</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>100,1</td>
<td>100,0</td>
<td>99,6</td>
<td>99,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlændinget 1)</td>
<td>-17,7</td>
<td>-1,3</td>
<td>19,0</td>
<td>58,6</td>
<td>108,6</td>
<td>156,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.
Reduktionen i den statslige bundskattesats får indtægternes andel af BNP til at falde med 0,7 pct.point i år 2021, hvor reduktionen er fuldt indfaset.

Tabel 12.24: Ændringer i de offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved delvis regulering af de individuelle offentlige serviceydelser med restlevetiden

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Mia. kr.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,4</td>
<td>-0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off.</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td>92,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Primært</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,6</td>
<td>-0,7</td>
<td>-0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,1</td>
<td>-0,4</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,3</td>
<td>0,6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,4</td>
<td>-0,8</td>
<td>2,2</td>
<td>9,4</td>
<td>14,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Hvis det antages, at udgifterne til social tryghed og velfærd samt sundhedsvæsen reguleres, således at restlevetidsafhængighed og aldersafhængighed begge vejer 50 pct., bliver reduktionen i den nødvendige stigning i den statslige bundskattesats dobbelt så stor, som hvis restlevetidsafhængigheden antages at veje 25 pct. Det betyder, at med 50 pct.’s restlevetidsafhængige udgifter til social tryghed og velfærd samt sundhedsvæsen bliver den nødvendige stigning i den statslige bundskattesats på 6,5 pct.point, hvilket er 2,11 pct.point mindre end i grundforløbet, hvor det antages, at de nævnte udgifter er aldersafhængige.

Der kan således komme en betydelig reduktion i den nødvendige finanspolitiske stramning, hvis den forøgede restlevetid for ældre fører til en udskydelse af stigningen i udgifterne til social tryghed og velfærd samt sundhedsvæsen. Det vurderes dog som urealistisk, at det kan opnås så stram en udfgiftsstyring, som dette implikerer, idet det betyder, at de gennemsnitlige årlige udgifter pr. pensionist (vurderet i faste lønkroner) er lavere i fremtiden, selvom den gennemsnitlige pensionist er ældre, jf. kapitel 11.

Dette skal sammenholdes med, at udgifterne til social tryghed og velfærd samt sundhedsvæsen pr. person i en given alder i den historiske periode fra 1970 er steget betydeligt hurtigere end lønudviklingen, jf. kapitel 8. Udgangspunktet for Velfærdskommissionens grundforløb er derfor i sig selv ambitiøst for så vidt angår den nødvendige udfgiftsstyring.
For at illustrere dette er der foretaget en beregning, hvor det antages, at de individuelle offentlige udgifter pr. person i en given alder vokser med 0,15 pct. ud over lønudviklingen pr. år, samtidig med at udgifterne til social tryghed og velfærd samt sundhedsvæsen reguleres således, at udviklingen i restlevetiden vejer 50 pct. En stigning på 0,15 pct. ud over lønudviklingen pr. år er ganske beskeden i forhold til den historiske udvikling.

Resultatet af beregningen er, at den *statslige bundskattesats i dette tilfælde skal stige med 12,9 pct.point eller 4,21 pct.point mere* end i grundforløbet. Samlet set er det derfor vurderingen, at Velfærdscommissionens fremskrivning er baseret på forsigtige antagelser, der fører til en begrænset vækst i de individuelle offentlige serviceudgifter.

**Øget arbejdsmarkedspensionsopsparring**

Arbejdsmarkedspensionsordninger er pensionsopsparingsordninger, der er indgået som led i en ansættelseskontrakt eller en overenskomst. Arbejdsmarkedspensionsordninger er fondsbaserede, dvs. den enkeltes udbetaling afhænger primært af egen indbetaling og den forrentning, som pensionsselskabet (eller –kassen) har opnået.

Arbejdsmarkedspensionsordningerne er blevet udbygget betydeligt gennem 1990’erne, hvor dækningen er blevet udvidet til LO/DA området, således at alle overenskomster på dette område nu indeholder aftaler om pensionsindbetalinger. Indbetalingerne til arbejdsmarkedspensioner på dette område er gradvist udbygget, og der er ved den seneste overenskomst (i år) aftalt en forøgelse, der i løbet af de næste 3 år forøger indbetalingspct. en til 10,8.

Udvidelsen af dækningen af arbejdsmarkedspensioner har været et betydeligt element til at sikre fremtidige pensionister en høj pensionsdækningsgrad, uden at dette belaster den finanspolitiske holdbarhed i samme grad, som hvis dette skulle have været opnået ved her-og-nu-finansiering.\(^1\)


\(^{1}\) Pensionsdækningsgraden er defineret som pension i forhold til slutløn

\(^{2}\) Folkepensionens grundbeløb aftrappes ved aktuel arbejdssindkomst ud over 237.000 kr. årligt.
indkomst). Endelig er arbejdsmarkedspensionsindbetalinger (og udbetalinger) indkomstafhængige. I tillæg til disse ordninger findes en række individuelle opsparingsbaserede pensionsordninger.

Den øgede dækningsgrad, der følger af udbygningen af arbejdsmarkedspensionsordninger, betyder i sig selv, at presset på at øge dækningsgraden i folkepensionssystemet er aftaget. Dette er formentlig den vigtigste effekt af opbygningen.


Den øgede indbetaling betyder, at den finanspolitiske holdbarhed forbedres i forhold til grundforløbet. I dette tilfælde er den stigning i den statslige bundskattesats, som sikrer holdbarhed, på 7,6 pct.point. Den er 1,09 pct.point mindre end i grundforløbet. Forøgelse af den private beskæftigelse og den tilsvarende reduktion i antallet af overførselsindkomstmodtagere skal være på 250.000, hvilket er 30.000 færre end i grundforløbet.

En forøgelse af indbetalingen til arbejdsmarkedspensionsordninger har tre effekter på de offentlige indtægter og udgifter: For det første stiger den private opsparing, fordi der ikke i beregningerne er antaget fuld fortængning af anden opsparing. Det betyder, at den private formue på langt sigt er større, hvilket fører til større beskatningsgrundlag. For det andet betyder en større arbejdsmarkedspensionsindbetaling, at en øget del af den samlede private opsparing finder sted i skattesubsidierede ordninger. Skattesubsidiet består i, at afkastet af pensionsopsparing beskattes lempelegere end almindelig kapitalindkomst. Den tredje effekt opstår, fordi overførselsindkomster m.v. ifølge satsreguleringsloven reguleres med lønstigningerne korrigeret for indbetalinger til arbejdsmarkedspensionsordninger. I de år, hvor indbetalingspct.en sættes op, bliver overførselsindkomsterne (med 2 års forsinkelse) derfor reguleret mindre, end de ellers ville være blevet. Det betyder, at de offentlige udgifters vækst bliver lidt lavere end ellers.

Tabel 12.25: Makroøkonomiske konsekvenser af 3 pct. point højere indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Privat forbrug</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,4</td>
<td>100,5</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>BFI real</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>100,7</td>
<td>100,7</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Arbejdsløshed</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>92,5</td>
<td>92,5</td>
<td>92,5</td>
<td>92,9</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beskæftigelse</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>100,7</td>
<td>100,7</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,5</td>
<td>100,9</td>
<td>101,0</td>
<td>100,9</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,8</td>
<td>100,8</td>
<td>100,8</td>
<td>100,8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,3</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Kapitalapparat</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Øvrig privat</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,3</td>
<td>100,7</td>
<td>100,9</td>
<td>100,9</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Byggeri</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,6</td>
<td>100,7</td>
<td>100,6</td>
<td>100,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Offentlig</strong></td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
<td>100,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fordringer på udlandet:

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>-17,7</strong></td>
<td>0,3</td>
<td>22,1</td>
<td>65,8</td>
<td>124,9</td>
<td>180,1</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP. Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Stigningen i aktiviteten og den lavere regulering af overførselsindkomsterne fører begge til en reduktion af udgifternes andel af BNP. I 2061 er udgiftstrykket 1,1 pct. point lavere end i grundforløbet, jf. tabel 12.26. Langt størstedelen af dette fald skyldes en reduktion i udgifterne til overførselsindkomst.

Tabel 12.26: Ændringer i offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved 3 pct. point højere indbetalinger til arbejdsmarkedspension

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Udgifter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,7</td>
<td>-0,8</td>
<td>-0,9</td>
<td>-0,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>92,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,7</td>
<td>-0,4</td>
<td>-0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,6</td>
<td>1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,2</td>
<td>5,5</td>
<td>18,1</td>
<td>27,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Skattesænkningen og de højere indbetalinger til pension, der i sig selv reducerer grundlaget for indkomstskatten, fører til lavere skattebetalinger i pct. af BNP. I 2021, hvor skattestigningen er fuldt indført, udgør reduktionen i skatternes andel af BNP 1,6 pct. I takt med, at der begynder at
komme forøgede udbetalinger fra arbejdsmarkedspensionerne (pga. den højere indbetaling), vokser skatternes andel af BNP, hvilket gradvist reducerer faldet i de offentlige indtægters andel af BNP.

Konklusionen er, at en forøgelse af arbejdsmarkedspensionsopsparringen har en begrænset positiv effekt på den finanspolitiske holdbarhed. Man kan således ikke lave det finanspolitiske holdbarhedsproblem ved at øge arbejdsmarkedspensionsopsparringen. Stort set hele den positive effekt på holdbarheden stammer fra arbejdsmarkedspensionsopsparringens påvirkning af satsreguleringen. En stigning i den individuelle pensionsopsporing, som har et tilsvarende skattesubsidie, men ingen effekt på satsreguleringen, vil derfor stort set ikke have nogen positiv effekt på det finanspolitiske holdbarhedsproblem.

Ledighedsstigning

I fremskrivningen er det antaget, at dansk økonomi er i stand til at fastholde ledighedsniveauet på omkring 5 pct. af arbejdskraften i hele den analyserede periode. Det kan være en forholdsvis optimistisk antagelse, da økonomien kan blive ramt af konjunkturbetinget ledighed, der i en periode bringer ledigheden over det strukturelle ledighedsniveau.

For at undersøge konsekvensen af persistens i ledigheden på den finanspolitiske holdbarhed er det i dette afsnit antaget, at der fra 2007 gradvist kommer en stigende ledighed. Ledigheden topper i 2016 med 10 pct. af arbejdskraften. Herefter falder den gradvist tilbage på niveauet for strukturarbejdsløshed i 2026.

Den forøgede ledighed betyder lavere offentlige indtægter og forøgede offentlige udgifter som følge af de automatiske stabilisatorer. Derfor forøger risikoen for konjunkturbetingede tilbageslag i økonomien sandsynligheden for, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem bliver større end det fremgår af grundforløbet.

Hvis den offentlige sektors finansieringsproblem løses ved en stigning i bundskattesatsen, skal denne i forløbet med midlertidige ledighedsstigning forøges med 9,1 pct. point, hvilket er 0,4 pct. point mere end i grundforløbet. Hvis det i stedet er den private beskæftigelse, der tilpasses, skal beskæftigelsen øges med 287.000 personer fra 2021 eller 7.000 mere end i grundforløbet for at sikre den finanspolitiske holdbarhed.

Ehervselsdeltagelse for efterkommere fra mindre udviklede lande

Som tidligere nævnt er der indtil videre kun meget få personer, der er ældre end 24 år i gruppen af efterkommere fra mindre udviklede lande. Der er derfor særlig stor usikkerhed om, hvordan denne gruppens erhvervs- og overførselsindkomstfrekvenser vil udvikle sig. I grundforløbet er det anta-

17 DREAM er ikke bygget med henblik på konjunkturvurderinger. Ledighedsstigningen er derfor skabt ved at ændre parametrene i modellen.
get, at den pct.visse stigning i de aldersbetingede erhvervsfrekvenser er den samme for efterkommere fra mindre udviklede lande i forhold til indvandrere fra mindre udviklede lande, som for efterkommere fra mere udviklede lande. Antagelsen indebærer, at den relative effekt på integrationen fra en generation til den næste er den samme for personer med oprindelse i mindre udviklede lande som for personer med oprindelse i mere udviklede lande.


For mænd betyder ændringen i antagelsen, at erhvervsfrekvenserne i de erhvervsaktive ældre stiger fra omkring 70 pct. til et niveau mellem 80 og 90 pct. For kvinder er stigningen større. Ændringen ligger på omkring 20 pct.point i hele den erhvervsaktive alder, jf. kapitel 11, figur 11.8.

Ændringerne i erhvervsfrekvenserne modsvares af ændringer i overførselsindkomstfrekvenserne og i andelen af personer, der tilhører gruppen "øvrige uden for arbejdsmarkedet". De overførselsindkomstkategorier, der hovedsageligt reduceres, er aktivering, kontanthjælp og, i sidste halvdel af århundredet, førtidspension.

Den højere erhvervsfrekvens for efterkommere fra mindre udviklede lande fører til en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed. I dette alternativ er den nødvendige stigning i den statslige bundskattesats på 7,1 pct.point, hvilket er 1,6 pct.point mindre end i grundforløbet. Hvis holdbarheden opnås ved forøgelse af den private beskæftigelse er kravet en beskæftigelsessstigning på 246.000 personer og en tilsvarende reduktion i antallet af overførselsindkomstmodtagere. Det er 34.000 personer færre end i grundforløbet.

De forøgede erhvervsfrekvenser betyder, at beskæftigelsen vokser gradvist i takt med, at efterkommere fra mindre udviklede lande, der er i den erhvervsaktive alder, vokser i antal. I 2061 er beskæftigelsen 1,6 pct. højere end i grundforløbet. Det fører til en stort set tilsvarende stigning i produktionen. Da indkomstskatten reduceres samtidigt med, at beskæftigelsens stiger, bliver den disponible indkomststigning større end stigningen i beskæftigelsen. Det fører til, at det private forbrug stiger mere end produktionen, jf. tabel 12.27.
Tabel 12.27: Makroøkonomiske konsekvenser af øget erhvervsfrekvens for efterkommere fra mindre udviklede lande

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100,0</td>
<td>101,0</td>
<td>101,1</td>
<td>101,5</td>
<td>102,0</td>
<td>102,2</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>100,5</td>
<td>101,2</td>
<td>101,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>99,0</td>
<td>98,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,5</td>
<td>101,1</td>
<td>101,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>99,9</td>
<td>100,5</td>
<td>101,5</td>
<td>102,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,8</td>
<td>100,6</td>
<td>101,1</td>
<td>101,7</td>
<td>102,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>100,1</td>
<td>100,3</td>
<td>100,5</td>
<td>100,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>101,3</td>
<td>102,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,7</td>
<td>100,7</td>
<td>101,1</td>
<td>101,6</td>
<td>101,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>100,1</td>
<td>100,3</td>
<td>100,5</td>
<td>100,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fordringer på udlændet 1)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

De offentlige udgifters andel af BNP falder, dels som følge af et fald i antallet af overførselsindkomstmodtagere, og dels som følge af produktionsstigningen. Skattereduktionen får det offentlige indtægters andel af BNP til at falde, jf. tabel 12.28.

Tabel 12.28: Ændringer i offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved forøgede erhvervsfrekvenser for efterkommere fra mindre udviklede lande

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Udgifter</td>
<td>Mia. kr.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,8</td>
<td>-1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>indkomster</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off.</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,2</td>
<td>-0,5</td>
<td>-0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off.</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>forbrug</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,9</td>
<td>-1,1</td>
<td>-1,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,2</td>
<td>0,1</td>
<td>-0,6</td>
<td>-0,3</td>
<td>-0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,5</td>
<td>0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,9</td>
<td>-1,6</td>
<td>2,6</td>
<td>12,7</td>
<td>18,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Konklusionen er, at en forøgelse af erhvervsfrekvensen for efterkommere fra mindre udviklede landes forbedrer den finanspolitiske holdbarhed. Selv om der her er analyseret en ganske betragtelig stigning, der vil bringe efterkommernes erhvervsfrekvenser op i nærheden af erhvervsfrekvensen...
for personer med dansk oprindelse, er effekten på holdbarheden forholdsvis begrænset.

12.7 Velfærdsdilemmaer

I takt med, at velstanden i samfundet stiger, kan det forventes, at der vil være en stigende efterspørgsel efter fritid og (offentlige) serviceydelser. I den historiske periode fra 1960 til i 2001 er den andel af livet, som anvendes på erhvervsmæssig aktivitet, faldet med 20 pct. opgjort i timer, jf. kapitel 11. Dette fald er endda påvirket af, at kvindernes erhvervsfrekvens er steget betragteligt i den analyserede periode.

I de beregninger, der ligger til grund for vurderingerne af den finanspolitiske holdbarhed, er det antaget, at den andel af livet, der i fremtiden bruges på erhvervsmæssig aktivitet, kun falder som følge af, at middellevetiden stiger. Yderligere fald i den årlige arbejdstid, reduktioner i tilbagetrækningsalderen og senere indtræden på arbejdsmarkedet er ikke inkluderet i beregningerne. Dette er ikke udtryk for, at det vurderes som realistisk at fastholde det nuværende niveau for disse variable. Det er derimod udtryk for, at eventuelle fremtidige reduktioner i arbejdsefteligheden ud over den, der følger af middellevetidsstigningen, må finansieres af fremtidige generationer.


Tilsvarende kan der i takt med velstandsstigningen forventes at komme en stigende efterspørgsel efter serviceydelser, herunder også offentlige serviceydelser. Den historiske analyse i kapitel 8 viser, at offentlige serviceydelser andel af BNP har været stigende siden 1960, og at denne stigning har været større end, hvad der følger af ændringer i befolkningens sammensætning. I beregningerne af den finanspolitiske holdbarhed er det antaget, at udgifterne til individuelle offentlige serviceudgifter vokser med lønudviklingen og som følge af ændringer i befolkningens sammensætning. Det er derfor ikke indregnet, at den enkeltes efterspørgsel efter servicevokser hurtigere end inkomstniveau. I tilfælde af, at dette ikke skulle blive opfyldt, er der beregnet et alternativ, hvor de individuelle offentlige serviceydelser pr. person vokser med 0,15 pct. point mere end lønudviklingen.

En ekstra ferieuge

Effekten af en uges ekstra ferie er en reduktion i den årlige arbejdstid for en fuldtidsbeskæftiget på 2,1 pct. Reduktionen i arbejdstiden antages at
give en tilsvarende reduktion i årslonnen og hermed i satsreguleringen. En reduktion i den årlige arbejdstid giver derfor ikke anledning til, at overførselernes andel af BNP vokser, fordi satsreguleringen betyder, at overførselsindkomsterne reguleres mindre, hvis en del af lønstigningerne "tages ud" som ekstra ferie.

Samme mekanisme er ikke indlagt i reguleringen af den individuelle offentlige service i beregningerne. Som anført ovenfor antages, at de individuelle offentlige serviceydelser pr. person reguleres med timelønnen. Alt andet lige betyder en ekstra uges ferie derfor, at de individuelle offentlige serviceydelserers andel af BNP vokser.

Det medfører, at den finanspolitisk holdbarhed forværres ved introduktion af en ekstra ferieuge. Den nødvendige stigning i den statslige bundskattesats stiger til 9,9 pct.point eller 1,2 pct.point mere end i grundforløbet. Hvis finansieringen i stedet gennemføres ved en stigning i den private beskæftigelse, skal denne stige med 318.000 personer, hvilket er 38.000 flere end i grundforløbet.

Den makroøkonomiske effekt kommer via en reduktion i det årlige beskæftigelsesomfang på 2,1 pct. Det fører til en tilsvarende reduktion i produktionen i forhold til grundforløbet. Faldet i produktionen og stigningen i den statslige bundskattesats i forhold til grundforløbet betyder, at det private forbrug reduceres med 3,0 pct. i forhold til grundforløbet, jf. tabel 12.29.

**Tabel 12.29: Makroøkonomiske konsekvenser af en ekstra ferieuge**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>98,0</td>
<td>97,5</td>
<td>97,2</td>
<td>97,0</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>98,5</td>
<td>97,9</td>
<td>97,7</td>
<td>97,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>94,8</td>
<td>96,3</td>
<td>96,3</td>
<td>96,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>98,2</td>
<td>97,9</td>
<td>97,9</td>
<td>97,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>98,0</td>
<td>97,3</td>
<td>97,2</td>
<td>97,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>95,9</td>
<td>97,2</td>
<td>97,4</td>
<td>97,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,2</td>
<td>99,1</td>
<td>99,2</td>
<td>99,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>98,7</td>
<td>97,6</td>
<td>97,4</td>
<td>97,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>97,0</td>
<td>97,5</td>
<td>97,7</td>
<td>97,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,3</td>
<td>99,2</td>
<td>99,2</td>
<td>99,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet</td>
<td>-17,7</td>
<td>0,3</td>
<td>24,3</td>
<td>67,8</td>
<td>123,5</td>
<td>176,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Tabel 12.30 viser udviklingen i offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP. Det ses, at stigningen i udgiftstrykket på 0,6 pct.point skyldes, at offentlige serviceudgifter udgør en større andel af BNP.
Tabel 12.30: Ændringer i offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved en ekstra ferieuge

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Udgifter</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,3</td>
<td>0,5</td>
<td>0,6</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>indkomster</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,4</td>
<td>0,5</td>
<td>0,6</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>92,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,3</td>
<td>0,6</td>
<td>0,6</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Primært</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,6</td>
<td>0,1</td>
<td>0,1</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,2</td>
<td>0,1</td>
<td>0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>2,9</td>
<td>3,4</td>
<td>2,1</td>
<td>1,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Reduceret arbejdstid

Mens introduktion af en ekstra ferieuge er en engangsændring i arbejdstiden, analyseres i dette afsnit en forlængelse af den gradvise reduktion i arbejdstiden, som har karakteriseret perioden siden 1960.

Reduktionen i arbejdstiden har været aftagende gennem 1990’erne, men set som gennemsnit over de seneste 25 år har det årlige fald været på omkring 0,3 pct. pr. år, svarende til godt 4,5 time pr. år i den sidste del af perioden.

Analysen af en reduceret årlig arbejdstid er baseret på en halvt så stor reduktion, således at der forudsættes en årlig reduktion på 0,15 pct. pr. år i de næste 100 år. Det antages ofte, at en reduktion i den årlige arbejdstid er forbundet med en stigning i timeproduktiviteten. En sådan effekt er ikke indregnet i dette tilfælde, hvilket tenderer mod at overvurdere de negative effekter på produktionen.

Effekten på den finanspolitiske holdbarhed er ganske markant. Hvis finansieringen skal sikres gennem en gradvis stigning i den statslige bundskattesats i perioden fra 2011 til 2021, skal bundskattesatsen stige med 15,1 pct.point. Det er 6,4 pct.point mere end i grundforløbet. Hvis finansieringen sker ved at øge den private beskæftigelse, skal stigningen være på 468.000 fra 2021.

De kvalitative effekter på den makroøkonomiske udvikling svarer til effekterne af en ekstra ferie uge bortset fra, at effekterne i denne beregning er gradvist voksende i takt med, at reduktionen i arbejdstiden akkumulerer. Resultaterne er opsummeret i tabel 12.31 og tabel 12.32.
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>94,0</td>
<td>91,8</td>
<td>89,4</td>
<td>87,5</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,6</td>
<td>96,7</td>
<td>93,8</td>
<td>91,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>98,1</td>
<td>99,8</td>
<td>94,1</td>
<td>89,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,5</td>
<td>96,8</td>
<td>94,3</td>
<td>92,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>96,5</td>
<td>92,8</td>
<td>89,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>94,1</td>
<td>93,0</td>
<td>91,2</td>
<td>88,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,3</td>
<td>98,4</td>
<td>97,6</td>
<td>96,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,9</td>
<td>97,1</td>
<td>93,4</td>
<td>90,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>94,9</td>
<td>93,4</td>
<td>91,9</td>
<td>89,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,4</td>
<td>98,4</td>
<td>97,7</td>
<td>97,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet&lt;sup&gt;1)&lt;/sup&gt;</td>
<td>17,7</td>
<td>0,3</td>
<td>36,7</td>
<td>104,2</td>
<td>204,4</td>
<td>295,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Indekset er fordringer som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Mia. kr. Off. overf.-indkomster</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,4</td>
<td>1,3</td>
<td>2,1</td>
<td>2,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,4</td>
<td>0,4</td>
<td>0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,3</td>
<td>0,9</td>
<td>1,7</td>
<td>2,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,7</td>
<td>3,6</td>
<td>3,7</td>
<td>3,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Primært</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-1,1</td>
<td>2,3</td>
<td>1,6</td>
<td>0,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>-1,9</td>
<td>-3,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>5,4</td>
<td>-9,5</td>
<td>-53,9</td>
<td>-92,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

**Mervækst i individuel offentlig service**

En mervækst i offentlig service giver samme type af pres på den finanspolitiske holdbarhed som en reduktion i arbejdstiden, fordi begge alternativer fører til, at den individuelle offentlige services andel af BNP vokser.

Derfor er effekten på den finanspolitiske holdbarhed også i samme størrelsesorden som i ovenstående beregning. *Den statslige bundskattesats*
skal stige med 15,4 pct. point for at sikre holdbarhed i dette tilfælde. Den tilsvarende stigning i den private beskæftigelse er på 478.000 tusinde personer.

Effekten på makroøkonomien er opsommeret i tabel 12.33, mens effekterne på den offentlige sektors andel af BNP findes i tabel 12.34.

Tabel 12.33: Makroøkonomiske konsekvenser af 0,15 pct.s mervækst i individuelle offentlige serviceydelser

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Privat forbrug</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>95,1</td>
<td>93,3</td>
<td>91,8</td>
<td>91,2</td>
</tr>
<tr>
<td>BFI real</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>98,2</td>
<td>97,6</td>
<td>97,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbejdsløshed</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>99,7</td>
<td>104,5</td>
<td>104,5</td>
<td>104,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskæftigelse</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,1</td>
<td>98,0</td>
<td>96,6</td>
<td>95,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,7</td>
<td>95,6</td>
<td>95,2</td>
<td>95,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>95,6</td>
<td>95,5</td>
<td>95,5</td>
<td>95,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>102,3</td>
<td>104,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Kapitalapparat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Øvrig privat</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,2</td>
<td>98,4</td>
<td>96,9</td>
<td>95,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggeri</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>96,2</td>
<td>95,5</td>
<td>95,7</td>
<td>95,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,4</td>
<td>102,3</td>
<td>104,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Fordringer på udlandet&lt;sup&gt;1)&lt;/sup&gt;</td>
<td>-17,7</td>
<td>0,3</td>
<td>34,1</td>
<td>97,8</td>
<td>191,5</td>
<td>276,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<sup>1)</sup> Indekset er fordringer som pct. af BNP.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Tabel 12.34: Ændringer i offentlige udgifter og indtægter i pct. af BNP ved 0,15 pct.s mervækst i individuelle offentlige serviceydelser

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2001</th>
<th>2006</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2061</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Udgifter</td>
<td>665,7</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,5</td>
<td>1,6</td>
<td>2,7</td>
<td>3,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Off. overf.-indkomster</td>
<td>229,6</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,6</td>
<td>0,7</td>
<td>0,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuelt off. forbrug</td>
<td>242,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,3</td>
<td>1,0</td>
<td>1,9</td>
<td>2,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt off. forbrug</td>
<td>101,3</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Andre udg.</td>
<td>92,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,1</td>
<td>0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Indtægter</td>
<td>722,1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,4</td>
<td>4,0</td>
<td>4,3</td>
<td>4,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Primært budgetoverskud</td>
<td>56,4</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-0,9</td>
<td>2,4</td>
<td>1,6</td>
<td>0,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteadg. netto</td>
<td>18,9</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>-1,9</td>
<td>-3,4</td>
<td>-3,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettogæld</td>
<td>85,5</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>4,5</td>
<td>-11,7</td>
<td>-55,8</td>
<td>-89,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.
Sammenfatning om velfærdsdilemmaer

I dette afsnit er en forsigtig forlængelse af udviklingstendenserne vedrørende en reduktion i den årlige arbejdstid og mervækst i den individuelle offentlige service søgt illustreret hver for sig.

Det er klart, at selv en forsigtig forlængelse af udviklingen ikke er let af forene med målet om, at finanspolitikken skal være holdbar.

Dermed har kapitlet identificeret tre centrale velfærdsdilemmaer, som hver for sig kan få alvorlige konsekvenser for finansieringen af fremtidens velfærdsamfund. De tre velfærdsdilemmaer er, at middellevetiden stiger, at der fortsat vil være ønsker om reduktioner i arbejdstiden og at der vil være en stigende efterspørgsel efter serviceydelser i takt med velstandsudviklingen.

Udfordringen er at udforme fremtidens velfærdsamfund således, at disse tre udfordringer imødekommes samtidigt med, at den finanspolitiske holdbarhed sikres.
Bilag 12.1: Sammenligning med fremskrivninger fra DREAM og Det Økonomiske Råd

Dette bilag sammenligner Velfærdskommissionens langsigtede fremskrivning med tilsvarende analyser fra DREAM og Det Økonomiske Råd (DØR).

Den seneste version af DREAMs fremskrivning indebærer, at størrelsen af holdbarhedsproblemet svarer til en permanent reduktion i de offentlige udgifter på 1,95 pct. af BNP, hvis denne indføres med fuld virkning fra 2007.


Der er således enighed mellem de to institutioner og Velfærdskommissionen om konklusionen: Hvis fremtidige generationer skal have et velfærdssamfund af samme omfang som det nuværende, er finanspolitikken ikke holdbar. Det, der adskiller Velfærdskommissionens rapport fra de øvrige, er vurderingen af størrelsensordenen. I det følgende præciseres hvilke forudsætninger, der har betydning for forskellene.

Forskelle i vurderingerne

Der er to hovedforskelle i forudsætningerne. Den ene er, at Velfærdskommissionen regner med en større fremtidig stigning i levetiden end både DREAM og DØR. Den anden er, at mens DREAM og DØR regner med en produktivitetsvækst på 1,5 pct. pr. år, regner Velfærdskommissionen med en produktivitetsvækst på 2,0 pct. pr. år.


Tilsvarende betyder den længere forventede levetid i Velfærdskommissionens beregninger isoleret set, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem forværres i forhold til DREAMs og DØRs fremskrivninger.

Disse fremskrivninger baseres begge på DREAMs befolkningsfremskrivning, der har en langsommere vækst i levetiden end Velfærdskommissionens fremskrivning. I Velfærdskommissionens fremskrivning stiger middellevetiden frem til 2080 med 5,2 år for mænd og 6,5 år for kvinder.
DREAMs fremskrivning er den tilsvarende stigning 4,8 år for mænd og 2,1 år for kvinder.

Tages der udgangspunkt i DREAMs fremskrivning af den finanspolitiske holdbarhed, er den samlede effekt af den forlængede levetid og den højere for vækst, der følger af Velfærdskommissionens forudsætninger, en forværring af den finanspolitiske holdbarhed svarende til en ekstra besparelse på 1,92 pct. af BNP fra år 2007 (fuldt gennemført fra 2007). Det svarer til en fordobling af det finanspolitiske holdbarhedsproblem i forhold til DREAMs og DØRs forudsætninger. Hvis den samlede effekt søges fordelt på de to elementer, kommer resultatet til at afhænge af, i hvilken rækkefølge ændringerne gennemføres.

Hvis man starter med DREAMs befolkningsfremskrivning og først ændrer udviklingen i middellevetiden, bliver det vækstændringerne, der forklarer den største del af effekten. Befolkningsændringen alene forklarer en stigning i besparelsen på 0,65 pct. af BNP, mens besparelsen på de resterede 1,27 pct. af BNP forklares af ændringer i væksten.

Hvis man starter med DREAMs befolkningsfremskrivning, og omvendt først ændrer væksten, bliver det middellevetidsændringen, der forklarer den største del af effekten. I dette tilfælde forklarer ændringen i middellevetiden en stigning i besparelsen på 1,36 pct. af BNP, mens stigningen i besparelsen på de resterede 0,56 pct. af BNP forklares ved den højere vækst.

Forklaringen på, at der er denne forskel i hvor meget ændringer i vækst og i middellevetid betyder, er, at der er et meget betydeligt samspil mellem de to ændringer. Middellevetidsstigningen er på den ene side afgørende for den fremtidige stigning i antallet af modtagere af offentlige udgifter, og udviklingen i væksten er på den anden side afgørende for, hvor meget den enkelte modtager får i ydelse fra det offentlige.

Kombinationen af udviklingen i levetiden og udviklingen i væksten er derfor af stor betydning for størrelsen af det finanspolitiske problem. En kombination af lav vækst i middellevetiden og lav økonomisk vækst trækker i retning af at gøre det finanspolitiske problem lille, mens den modsatte kombination trækker i retning af at gøre det stort. De to øvrige kombinationsmuligheder ligger mellem de to yderpunkter.

**Rente, inflation og vækst**

En anden måde at se betydningen af antagelsen om øget vækst er at betragte realrenten korrigeret for vækst. Som beskrevet i afsnit 12.4 om finansieringsmuligheder, sker finansieringen af den forventede stigning i de offentlige udgifter ved opbygning af henholdsvis en offentlig formue som følge af budgetoverskuddene og en pensionsformue, hvoraf fremtidige udbetalinger beskattes. Størrelsen af det afkast, der kommer af formuer-
ne, og stigningen i de fremtidige offentlige nettoudgifter afgør tilsammen, om de fremtidige offentlige nettoudgifter kan finansieres ved formueafkastet. Øget vækst betyrer, at nettoudgifterne på langt sigt bliver højere, og med et givet renteafkast kræves derfor en større formue for at dække nettoudgifterne.

Den centrale størrelse i denne sammenhæng er realrenten korrigeret for vækst for den del, der vedrører opsparingen i den offentlige sektor og merrealrenten (der også tager højde for afkastbeskatningen) for den del af opsparingen, der foregår i pensionsselskaber. Realrenten korrigeret for vækst og merrealrenten er tilnærmelsesvist bestemt som

Realrente korrigeret for vækst = rente ÷ inflation ÷ vækst (eller reallønsstigning)

Merrealrente = rente(1 ÷ pensionsafkastskattesats) ÷ inflation ÷ vækst (eller reallønsstigning)


Velfærdskommissionens antagelser svarer nogenlunde til, at de nuværende niveauer for rente, inflation og vækst fastholdes. Obligationsrenten forudsættes at være 5,0 pct. og den udenlandske inflation forudsættes at være 2,0 pct. Det giver en realrente på 2,94 pct. Antagelserne i DREAM og DØR er enrente på 4,75 pct. og en udenlandsk inflation på 1,75 pct. Det giver en realrente på 2,95 pct.

Produktivitetsvæksten antages af Velfærdskommissionen at være 2,0 pct., mens DREAM og DØR anvender en vækst på 1,5 pct. Fosgerau (2001) opstiller et vækstregnskab for Danmark, som viser, at den samlede vækst i værditilvæksten på gennemsnitligt 2,3 pct. i perioden 1966-98 fordeles med 0,9 procent til forøget kapitalindsats, -0,1 i form af arbejdsindsats og 1,5 pct. i form af forøget multifaktorproduktivitet (MFP).

DREAM og DØR anvender de 1,5 pct.’s vækst i MFP som den grundlæggende vækst, mens Velfærdskommissionen antager en grundlæggende produktivitetsvækst på 2,0 pct., fordi den samlede vækst i DREAM modellen alene kommer fra stigninger i arbejdssstyrken og i (arbejds)produktiviteten. Det skyldes, at antagelserne i modellen indebærer en tendens til konstant kapital-arbejdskraft forhold, jf. Pedersen og Rasmussen (2001). En del af den stigning, der i vækstregnskabet tilskrives stigninger i kapital-arbejdskraft forholdet, tillægges i Velfærdskommissionens fremskrivning stigninger i produktiviteten.
Forskellen i vækstforudsætninger betyder, at renten korrigeret for vækst bliver 1 pct. (eller 0,92 pct. hvis den regnes præcist ud) med Velfærdskommissionens forudsætninger, mens den bliver 1,5 pct. (eller 1,43 pct. hvis den regnes præcist ud) med DREAMs og DØRs antagelser.

Betragtes afkastet på aktier er der såvel i Velfærdskommissionens fremskrivning som i DREAMs og DØRs regnet med et nominelt "risikotillæg" på 3 pct. Det er baseret på analyser i Nielsen og Risager (2001), der finder, at der i den historiske periode over de seneste 80 år er et nominelt risikotillæg på aktier på mellem 2,1 og 4,1 pct. afhængigt af den præcise periodegrænsning.

Et pensionsselskab, der har 40 pct. af kapitalen placeret i aktier og betaler 15 pct. i pensionsafkastskat, har med Velfærdskommissionens forudsætninger en merrealrente på 1,18 pct. I DREAMs og DØRs fremskrivning er den tilsvarende merrealrente på 1,72 pct. Til sammenligning anvender Pensionsmarkedsrådet i sine rapporter en merrealrente på 1,0 pct., når rådet skønner over udviklingen i pensionsdækningen. Det er således lavere end Velfærdskommissionen.

Den grundlæggende forskel er Velfærdskommissionens antagelse om, at væksten er ½ pct. højere, end DREAM og DØR antager. Det betyder, at såvel realrenten korrigeret for vækst og merrealrenten er ca. ½ pct.point højere i DREAMs og DØRs fremskrivninger end i Velfærdskommissionens.

Andre forudsætninger

DREAMs fremskrivning suppleret med Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning og Velfærdskommissionens antagelser om rente, inflation og vækst betyder, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem får en størrelse, så at den nødvendige besparelse fra 2007 bliver på 3,87 pct. af BNP (=1,95 + 1,92). Da Velfærdskommissionens fremskrivning fører til, at der er et samlet holdbarhedsproblem på 3,71, er nettovirkningerne af de øvrige forskelle mellem DREAMs og Velfærdskommissionens fremskrivning begrænsede. Det samme gælder forskellene til DØR. En samlet oversigt over ændringerne i forhold til DREAM fremgår af tabellen nedenfor. For en gennemgang af forudsætningerne henvises til kapitel 11.

## Tabel 12.35: Dekomponering af forskel mellem DREAMs og Velfærdskommissionens holdbarhedsberegning

<table>
<thead>
<tr>
<th>Dele</th>
<th>Pct. af BNP</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>DREAMs grundforløb</td>
<td>1,95</td>
</tr>
<tr>
<td>+0,5 procent årlig produktivitetsvækst</td>
<td>(+0,73) 2,68</td>
</tr>
<tr>
<td>+0,25 pct. udenlandsk inflation</td>
<td>(+0,19) 2,87</td>
</tr>
<tr>
<td>Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning</td>
<td>(+1,36) 4,23</td>
</tr>
<tr>
<td>+0,25 pct. højere nominel rente</td>
<td>(-0,36) 3,87</td>
</tr>
<tr>
<td>Lavere erhvervsfrekvens for efterkommere fra mindre udviklede lande</td>
<td>(+0,69) 4,56</td>
</tr>
<tr>
<td>Forøget indbetaling til arbejdsmarkedspensioner på LO/DA-området (fra 9 til 12 pct. over 2005-2010)</td>
<td>(-0,31) 4,25</td>
</tr>
<tr>
<td>Risikotillæg til aktieafkast i ATP og SP</td>
<td>(-0,39) 3,86</td>
</tr>
<tr>
<td>Øgede erhvervsfrekvenser som følge af uddannelse og ændret skøn over efterlønstilbøjelighed</td>
<td>(-0,39) 3,47</td>
</tr>
<tr>
<td>Besparelse gennemført gradvist fra 2011 til 2021 i stedet for i 2007</td>
<td>(+0,21) 3,68</td>
</tr>
<tr>
<td>Andet</td>
<td>(+0,03) 3,71</td>
</tr>
<tr>
<td>Velfærdskommissionens fremskrivning</td>
<td>3,71</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.
**Litteratur**


Kapitel 13
Befolkningens bidrag til den offentlige sektor

Den offentlige sektor bidrager til at udligne indkomstforskelle over et typisk livsforløb. I store træk modtager en gennemsnitlig person først ydelser fra det offentlige som barn og ung i form af uddannelse etc. Senere betales tilbage via skatten i den erhvervsvactive alder, og efter tilbagetrækning modtages efterløn, folkepension og pleje. Således er det typiske mønster, at unge og gamle modtager mere fra det offentlige, end de betaler, mens det for de erhvervsaktive forholder sig modsat.

Set over et helt livsforløb kan en gennemsnitlig nyfødt forvente at modtage mere fra det offentlige, end han/hun kommer til at betale ind i skat, nemlig omkring ¾ mio. kr. målt som nutidsværdi, hvis der ikke foretages tilpasninger i den økonomiske politik. I et forløb, hvor bundskatten hæves tilstrækkeligt til at sikre en holdbar finanspolitik, kan en nyfødt kun modtage netto 0,4 mio. kr. fra det offentlige over et livsforløb. Det vil sige, at hver nyfødt med den nuværende indretning af velfærdssamfundet modtager knap 400.000 kr. mere fra det offentlige gennem et liv, end hvad der er holdbart.

Den vigtigste grund til, at fremtidige generationer godt kan være nettomodtagere, uden at den offentlige gæld løber løbsk, er, at der i det holdbare forløb opbygges en offentlig formue. Renteafkastet af denne formue muliggør et permanent underskud på den primære saldo, uden at der tæres på formuen. Den offentlige formue opbygges i det holdbare forløb frem til omkring 2080 og fastholdes derefter som en nogenlunde fast andel af BNP.

Udover omfordelingen mellem forskellige alderstrin foretager velfærdssamfundet omfordeling fra mænd til kvinder. Således kan en nyfødt pige forvente at modtage 2,4 mio. kr. fra det offentlige, mens en nyfødt dreng skal bidrage med 0,8 mio. kr. Dette skyldes, at kvinder har lavere erhvervsfrekvens end mænd, får lavere løn, i højere grad end mænd benytter barselsorlov, og lever længere end mændene.

Indvandrere modtager over et livsforløb mindre fra den offentlige sektor end deres efterkommere, fordi de går glip af offentlige ydelser indtil indvandringstidspunktet. Efterkommerne af indvandrere fra mindre udviklede lande skænkes at modtage mere end den resterende befolkning, hvilket dog er behæftet med nogen usikkerhed, fordi der endnu er få efterkommere over 24 år.
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv
Kapitel 13
Befolkningens bidrag til den offentlige sektor

13.1 Indledning
I fortlængelse af modelberegningerne i de foregående kapitler handler dette kapitel om omfordelingen via den offentlige sektor mellem generationer, køn og herkomstgrupper. Desuden analyseres de generations-, køns- og herkomstmæssige konsekvenser af eksempler på velfærdsreformer, der sikrer finanspolitisk holdbarhed.

Omfordelingen mellem befolkningssgrupper illustreres på to forskellige måder. For det første bescribes nettobidraget til den offentlige sektor for forskellige alderstrin på et givet tidspunkt. For det andet beregnes nettobidraget over et livsforløb for de forskellige befolkningssgrupper.

Beregningerne i dette kapitel adskiller sig på forskellig vis fra fordelingsbeskrivelserne i kapitel 7. Først og fremmest fokuserer dette kapitel på gennemsnit for forskellige grupper, mens kapitel 7 beskæftiger sig med spredning inden for grupper. Derudover indeholder nærværende kapitel en fremadrettet tilgang i form af nettobidrag over beregnede fremtidige livsforløb.

Afsnit 13.2 beskriver aldersfordelingen af offentlige indtægter og nettobidrag til det offentlige. På baggrund af disse beregnes en nyfødt persons forventede nettobidrag over et livsforløb. Der foretages en sammenligning af nettobidraget under antagelse af, dels at der ikke foretages tilpasninger af den økonomiske politik, dels af eksempler på, at finanspolitikken gøres holdbar.

Afsnit 13.3 belyser velfærdssamfundets omfordeling mellem kvinder og mænd. Dette gøres med udgangspunkt i dels et øjebliksbillede for 2001, dels et gennemsnitligt livsforløb for de to køn.

Afsnit 13.4 handler om omfordelingen mellem forskellige herkomstgrupper såvel i et enkelt år som over et livsforløb.

Afsnit 13.5 indeholder kapitlets konklusioner.

13.2 Offentlige indtægter og nettobidrag til det offentlige
I dette kapitel analyseres både den gennemsnitlige omfordeling mellem befolkningssgrupper på et givet tidspunkt og omfordelingen mellem generationer, der lever på forskellige tidspunkter. For at kunne gennemføre dette er det nødvendigt at fordele både udgifter og indtægter for det offentlige
Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv

på ethvert tidspunkt på generationer, køn og herkomstgrupper. En række poster på den offentlige saldo er i DREAM specifikt modelleret i tilknytning til de relevante befolkningsgrupper, mens andre må fordeles forholds-mæssigt.


Figur 13.1: Aldersfordelte offentlige indtægter, 2001

Anm.: De gennemsnitlige offentlige indtægter for aldersgrupperne 67-76 år er højere end for omkringliggende aldersgrupper pga. tekniske forudsætninger i DREAM vedrørende placeringen af skat på kapitalpensioner og arveafgift.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.


En gennemsnitlig person bidrager via sin skattebetaling til finansieringen af de offentlige udgifter, mens personen er på arbejdsmarkedet, dvs. fra omkring 25-årsalderen til pensionering omkring 62-65 år. Omvendt modtager personen (netto) penge eller ydelser fra det offentlige som ung og som gammel. Nettobidraget i perioden som erhvervsaktiv topper omkring 100.000 kr. pr. år, jf. figur 13.2. Den årlige offentlige nettoudgift til børn og unge er godt 100.000 kr., mens nettoudgiften til pensionisterne er stigende med alderen op til godt 250.000 kr. til de ældste ældre på grund af stigen-
de forbrug af offentlig service. Det gennemsnitlige dødelighedsmønstre
betyder dog, at langt færre modtager alderdomsydelserne end børneydel-
serne. Således har bidragsprofilen – renset for dødelighed – større tyngde
i de unge år end i de ældre år, jf. senere.

Figur 13.2: Gennemsnitlige nettobidrag til den offentlige sektor, 2001

Anm.: Det gennemsnitlige nettobidrag for aldersgrupperne 67-76 år er højere end for
omkringliggende aldersgrupper pga. tekniske forudsætninger i DREAM vedrørende
placeringen af skat og arveafgift på kapitalpensioner.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Det danske velfærdssamfund er overvejende her-og-nu-finansieret, såle-
des at retten til ydelser fra det offentlige med få undtagelser – f.eks. ATP,
dagpenge og efterløn – er uafhængig af personens indbetalinger. Udgif-
terne til overførsler og service finansieres i stedet i stor udstrækning af de
løbende, årlige skattebetalinger. Det vil sige, at det til enhver tid er de er-
hvervsaktive, der finansierer det offentliges ydelser, idet der dog i en vis
udstrækning er mulighed for, at det offentlige optager gæld. Dette kan
man opfatte som en slags kontrakt mellem generationerne. Kontrakten
sikrer, at et ungt menneske kan modtage ydelser i form af for eksempel
uddannelse uden på forhånd at have sparet op – eller uden at forældrene
har sparet op. Dette kan lade sig gøre, fordi det unge menneske senere
forentes at levere en modydelse, når vedkommende indtræder på ar-
bejdsmarkedet og begynder at betale skat. I denne periode betaler man til
gengæld til andre. Og efter den erhvervsaktive periode kan personen
trække sig tilbage og modtage fra de yngre generationer. Et alternativ til
her-og-nu-finansieringen er det opsparringsbaserede velfærdssamfund, jf.
kapitel 4.

Nutidsværdien af en nyfødts persons samlede nettobidrag over livsforløbet
udgør i øjeblikket -0,8 mio. kr., jf. tabel 13.1. Det vil sige, at en nyfødts iføl-
ge Velfærdskommissionens fremskrivning kan forvente gennem sit liv at modtage 0,8 mio. kr. mere fra det offentlige end vedkommende kommer til at indbetale målt i nutidskroner. Vel at mærke hvis finanspolitikken i hele den nyfødtes liv fortsætter med uændrede skattesatser, indekseringsregler og udbredelse af velfærdsordninger, dvs. forudsætningerne svarende til bevægelsen uden tilpasninger, der er beskrevet i kapitel 12.

**Tabel 13.1: Nutidsværdi af nyfødt persons nettobidrag**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Uden tilpasning</th>
<th>Grundforløb</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Direkte skatter</td>
<td>3,5</td>
<td>4,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Indirekte skatter</td>
<td>1,3</td>
<td>1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Andet</td>
<td>2,3</td>
<td>2,1</td>
</tr>
<tr>
<td>I alt</td>
<td>7,1</td>
<td>7,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Overførsler</td>
<td>2,4</td>
<td>2,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Individuel service</td>
<td>3,5</td>
<td>3,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Kollektivt forbrug</td>
<td>1,1</td>
<td>1,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Andet</td>
<td>0,9</td>
<td>0,8</td>
</tr>
<tr>
<td>I alt</td>
<td>7,8</td>
<td>7,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Nettobidrag -0,8 -0,4

**Kilde:** Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

**Anm.:** Grundforløb angiver scenarie med sikring af finanspolitisk holdbarhed via stigning i bundskat. Personen antages at blive født i 2005.

I beregningen af nutidsværdien er fremtidige betalinger gjort sammenlignelige med nutidige beløb via en diskontering med en realrente på knap 3 pct. p.a. Derudover tager beregningen højde for den forventede dødelighed gennem et livsforløb, og dermed at nettobidragene for de ældste årgange vedrører færre personer end for de yngste årgange i samme generation.

At hver nyfødt i øjeblikket gennem sit livsforløb forventes at modtage et nettobeløb på 0,8 mio. kr. fra det offentlige, afspejler delvist, at finanspolitikken ikke er holdbar med de forudsætninger, som Velfærdskommissionen tager udgangspunkt i, nemlig at velfærdsamfudet i fremtiden skal have samme omfang som i dag. Det vil sige, at hvis der ikke foretages tilpasninger, overlades problemet med at sikre den fremtidige finansiering til kommende generationer.

Hvis finanspolitikken strammer, så den bliver holdbar, og både nuværende og fremtidige generationer deltager i finansieringen, ændres nettoindbetalingsprofilen over livsforløbet for en person, der fødes i 2005. Hvis opstramningen sker via en forhøjelse af bundskatten forventes hver nyfødt person ifølge fremskrivningen i stedet at modtage netto 0,4 mio. kr. genem et livsforløb fra den offentlige sektor.
Det betyder således, at det offentlige for hver nyfødt mangler 0,4 mio. kr. – dvs. forskellen mellem 0,8 og 0,4 mio. kr. – over livsforløbet i forhold til et holdbart forløb. For hvert nyfødt barn skal der altså over et livsforløb eksempelvis opkræves 0,4 mio. kr. mere i skat i form af en forhøjelse af bundskatten. Alternativt kan holdbarheden, som nævnt i kapitel 12, sikres via styrkelse af arbejdssududdet, offentlige besparelser eller justeringer af andre skatter end bundskatten. De 0,4 mio. kr. pr. nyfødt svarer til de i kapitel 12 nævnte stramningskrav, idet det dog skal understreges, at de nævnte stramninger ikke blot rammer nyfødte og kommende generationer, men også nulevende generationer, der er i live efter stramningen, der antages at ske gradvist fra 2011 - 2021.

Forskellen mellem grundforløbet og forløbet uden tilpasninger svarer til, at nyfødte i 2005 gennem et gennemsnitligt livsforløb får udbetalt et årligt beløb på knap 18.000 kr. mere end i et holdbart forløb. Dette er beregnet under forudsætning af en nominel rente på 5 pct. om året.


For det første opbygges i grundforløbet en betydelig offentlig nettoformue, og renkeaftastet af denne formue gør det muligt for de fremtidige generationer at have underskud på det primære budget, uden at formuen nedbringes. Den offentlige nettoformue stiger ifølge modelberegningen til et niveau omkring 135 pct. af BNP i 2081, jf. tabel 13.2. Nettoformuen omfatter offentlige fonde, herunder ATP.
Renteudgifterne vendes i grundforløbet allerede til nettorenteindtægter fra 2011, hvorefter nettorenteindtægterne gradvist stiger til 6 pct. af BNP i 2081 som følge af den offentlige formueopbygning. Den primære saldo kan derfor udvikle sig til et underskud på 1 pct. af BNP i 2081, og alligevel fastholdes et overskud på 5 pct. af BNP.

Tabel 13.2: Offentlig saldo og nettogæld i grundforløb med højere bundskat

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2011</th>
<th>2021</th>
<th>2041</th>
<th>2081</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Primær saldo</td>
<td>4,3</td>
<td>1,2</td>
<td>3,1</td>
<td>0,2</td>
<td>-1,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Renteudgifter, netto</td>
<td>1,4</td>
<td>-0,6</td>
<td>-1,6</td>
<td>-3,8</td>
<td>-6,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig saldo</td>
<td>2,8</td>
<td>1,9</td>
<td>4,8</td>
<td>3,9</td>
<td>5,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Nettoformue</td>
<td>-6,5</td>
<td>17,3</td>
<td>48,8</td>
<td>84,9</td>
<td>135</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Offentlige fonde inkl. ATP medregnes til den offentlige sektor.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

For det andet er fremtidige reale nettobetalinger diskonteret med realrenten. Da nettobidragsprofielen for en gennemsnitlig person har en betydelig del af tyngden af modtagne ydelser i de unge år, vil diskontering trække i retning af, at bidragene til det offentlige bliver relativt mindre end de modtagne ydelser i børne- og ungdomsalderen, alene fordi sidstnævnte falder først.

For det tredje vil alle fremtidige generationer kunne nyde godt af, at de generationer, der levede i velfærdssamfundets opbygningsperiode, finansierede opbygningen via skatter uden selv i fuldt omfang at have draget fordel af systemets ydelser til børn og unge. Derudover er de nulevende erhvervsaktive generationer i gang med at betale tilbage for de uddannelse, pasning osv., de modtog som børn og unge. Denne omfordeling mellem generationer er en vigtig forskel mellem et her-og-nu-finansieret og et opsparingsbaseret velfærdssamfund. Omfordelingen afspejler den tidligere omtalte implicitte kontrakt mellem generationerne.

Det er således ikke nødvendigt at stramme finanspolitikken så meget, at en nyfødt mellemværende med det offentlige er nul over et livsforløb. Selv hvis alle fremtidige generationer er nettomodtagere over livet, kan finanspolitikken være holdbar, jf. boks 13.1 for en yderligere uddybning.

Nettobidragene, der beskrives her, kan ikke anvendes til at opgøre omkostningen eller gevinsten ved en ekstra nyfødt person. Det skyldes, at der medregnes en række poster på den offentlige saldo, der under alle omstændigheder vil realiseres. For eksempel er udgifter til politi, forsvar og kongehus fordelt ligeligt på den eksisterende befolkning. Hvis der fødes et ekstra barn vil der ikke komme yderligere udgifter til f.eks. kongehuset. Hensigten er i stedet at fokusere på en total opgørelse af befolkningens mellemværende med det offentlige.
Boks 13.1: Hvordan kan fremtidige generationers nettobidrag være negativt i et holdbart forløb?

For at illustrere hvordan en holdbar finanspolitik kan være forenlig med, at fremtidige generationer er nettomodtagere, kan man tage udgangspunkt i et helt stiliseret eksempel. Betragt en økonomi uden vækst og inflation, hvor indbyggerne lever to perioder, hhv. som ung og som erhvervsaktiv, og hvor alle generationer er lige store. Som ung antages man at modtage et beløb af det offentlige, hvilket netop finansieres som en fast andel af den samtidigt erhvervsaktive generations indkomst, dvs. at der altid er balance på den offentlige saldo.

Selvom den unge generation modtager et beløb, der er præcist lige så stort som det beløb, der skal betales som erhvervsaktiv i den efterfølgende periode, så vil nettobidraget på grund af diskonteringsrenten blive negativt, fordi generationen modtager, før den betaler. Dette vil gælde for alle generationer undtagen den allerførste generation, som vil have et positivt nettobidrag, fordi den i forbindelse med opbygningen af systemet indbetalte som erhvervsaktiv uden at modtage ydelsen som ung.


Figur a. Stiliseret eksempel på her-og-nu-finsiering
Hvis modtagergenerationernes nettobidrag over livsforløbet måles på deres respective fødselstidspunkt, vil alle nettobidrag være identiske. Men hvis nettobidragene i stedet måles på opbygningstidspunktet, vil de fjerntliggende generationers nettobidrag blive stadigt mindre på grund af diskonteringen. Summen af nettobidragene for modtagerne diskonteret til et fælles tidspunkt vil være lig med indbetalingen fra den første generation målt på samme tidspunkt. Med andre ord har den første generation i dette eksempel bidraget til alle de følgende generationer.

Bidraget fra den første generation til alle efterfølgende medvirker sammen med diskonteringen til, at nettobidraget for alle efterfølgende generationer kan være negativt. Det vil derfor også være tilfældet selv uden diskontering.

Virkelighedens verden er naturligvis ikke så sort-hvid som dette stiliserede eksempel. Blandt andet er der i praksis mulighed for at stifte gæld eller opbygge formue, hvilket i en vis udstrækning forskyder finansieringsbyrden mellem generationerne. Desuden sker opbygningen af et velfærdssamfund gradvist ved udbygning af nye og eksisterende ordninger, således at der er forskellige tilbud til forskellige generationer. Det vil derfor i praksis være vanskeligt at opgøre, hvilke generationer, der har ydet henholdsvis modtaget nettobeløb fra det offentlige. Men eksemplet understreger, at det ikke er nødvendigt at stramme finanspolitikken så meget op, at fremtidige nyfødtes nettobidrag bliver nul.

Eksemplet tager udgangspunkt i det forhold, at de personfordelte offentlige udgifter har størst tyngde i de unge år, men man kunne tænke sig det stik modsatte eksempel, nemlig et her-og-nu-finansier et velfærdssamfund med forholdsvis stor vægt på pensionsydelser. I dette tilfælde vil konklusionen på et tilsvarende stiliseret eksempel være lige omvendt, nemlig at de første generationer, der modtager offentlig pension vil være nettomodtagere, mens alle efterfølgende generationer skal være bidragsydere for at finanspolitikken er holdbar.

13.3 Kønsfordelte nettobidrag til den offentlige sektor

Nettobidragene for kvinder og mænd har omtrent samme profil hen over livsforløbet, men mændenes nettobidrag ligger i den erhvervsaktive alder på et højere niveau. Dette skal ses i lyset af, at mænd gennemsnitligt har højere erhvervsfrekvens og løn. Både kvinder og mænd modtager omkring 100.000 kr. netto fra det offentlige op til omkring 16 års alderen, jf. figur 13.3. Derefter begynder stigende erhvervsfrekvenser at hæve nettobidraget. For kvinder stiger nettobidraget til godt 80.000 kr. midt i 40’erne, mens mænd gennemsnitligt når op på knapt det dobbelte på samme alderstrin. Mænd har også i pensionsalderen et lidt højere nettobidrag end kvinder, hvilket hovedsageligt skyldes, at der er flere enlige kvinder end mænd, og at folkepensionen er højere for enlige.

Kvindernes lavere gennemsnitlige nettobidrag i den erhvervsaktive alder og længere middellevetid betyder, at en gennemsnitlig nyfødtt pige over sit livsforløb kan forvente at modtage 2,4 mio. kr. mere fra det offentlige, end hun betaler, hvis de gældende skattesatser, ydelsesindekseringer, udbredelse af ordninger osv. fastholdes gennem kvindens liv, jf. tabel 13.3. Til
sammenligning forventes en gennemsnitlig nyfødt dreng at komme til at betale 0,8 mio. kr. netto til det offentlige gennem sit liv.

Figur 13.3: Gennemsnitlige nettobidrag til den offentlige sektor, mænd og kvinder, 2001

Hvis finanspolitisk holdbarhed sikres via en forhøjelse af bundskatten, stiger både kvinder og mænds nettobidrag. Stigningen i nettobidraget vurderes ved denne finansieringsform at være størst for mændene på grund af mændenes højere gennemsnittlige indkomster. Således stiger den gennemsnitlige mands nettobidrag til 1,3 mio. kr. i grundforløbet, hvilket er en stigning på 0,5 mio. kr., jf. tabel 13.3. For den nyfødte kvinde udgør stigningen til sammenligning 0,3 mio.kr.

Tabel 13.3: Kønsfordeling af nutidsværdi af nyfødt persons nettobidrag

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Uden tilpasninger</th>
<th>Grundforløb</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nutidsværdi af nyfødt pige nettobidrag</td>
<td>-2,4</td>
<td>-2,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nutidsværdi af nyfødt drens nettobidrag</td>
<td>0,8</td>
<td>1,3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Grundforløb angiver scenarie med sikring af finanspolitisk holdbarhed via stigning i bundskat. Personen antages at blive født i 2005.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.


Forskellen i kønnenes nettobidrag i løbet af den erhvervsaktive alder afspeler dog blandt andet, at kvinderne udytter mulighederne for barselsorlov mere end mændene. Det gennemsnitlige længere fravær fra arbejdsmarkedet i forbindelse med barsel og afledte effekter på anciennitet og kompetencer kan være medvirkende til, at kvindernes løn gennemsnitligt er lavere end mændenes. Familiernes valg vedrørende, hvem der tager barselsorlov, børns sygedage osv., kan således være med til at udsætte den fulde ligestilling.

13.4 Herkomstfordelte mellemværender med den offentlige sektor

Indvandrere fra mindre udviklede lande modtager i højere grad end andre ydelser fra det offentlige i løbet af den erhvervsaktive alder, hvilket er naturligt i betragtning af, at nogle af indvandrerne kommer til landet som flygtninge og kan have vanskeligheder med sprog og færre erhvervskompetencer. Forskellen mellem indvandrere fra disse lande og den resterende befolkning er gennemsnitligt omkring 50.000 kr. i løbet af 30’erne og 40’erne, jf. figur 13.4. Fra folkepensionsalderen og frem er udgifterne omtrent som for den øvrige befolkning.

lande uddannelses- og beskæftigelsesmæssigt sakker betydeligt efter jævnaldrende danske unge.


Figur 13.4: Udgifter for den offentlige sektor uden tilpasninger af den økonomiske politik, herkomstgrupper, 2006

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Første generation af indvandrere – særligt kvinder fra mindre udviklede lande – har lavere erhvervsfrekvens og højere ledighedsrisiko end den resterende befolkning, og dermed ligger skattebetalningen gennemsnitligt omkring 50.000 kr. lavere gennem den erhvervsaktive alder, jf. figur 13.5. Fornævnte antagelse om erhvervsfrekvens for efterkommere fra mindre udviklede lande medfører lavere offentlige indtægter fra denne gruppe end fra den resterende befolkning.
Indvandrere fra mindre udviklede lande har gennem den erhvervsaktive periode gennemsnitligt lavere nettobidrag end indvandrere fra mere udviklede lande og den resterende befolkning. Dette skyldes dels lavere erhvervsfrekvens, dels lavere gennemsnitlig løn. Derimod er trækket på den offentlige sektor i de unge år og i pensionisttilværelsen omtrent af samme størrelse på tværs af herkomstgrupper. For indvandrerne fra mindre udviklede lande udgør det højeste nettobidrag ca. 25.000 kr., mens det for indvandrerne fra mere udviklede lande og resterende befolkning udgør henholdsvis ca. 60.000 og 125.000 kr., jf. figur 13.6.

Gennem et livsforløb kan en indvandrer fra et mindre udviklet land uden tilpasninger af finanspolitikken gennemsnitligt forvente at modtage 1 mio. kr. mere end personen skal betale, jf. tabel 13.4. Indvandrere fra mere udviklede lande kan forvente at skulle yde et positivt nettobidrag på 0,4 mio. kr. over livsforløbet. Hvis finanspolitikken gøres holdbar via forhøjelse af bundskatten stiger nettobidragene for de to indvandrergrupper omkring 0,2 mio. kr. pr. person. Nyfødte efterkommere fra mindre udviklede lande kan forvente at modtage mere netto end efterkommere fra mere udviklede lande og personer med dansk oprindelse. Begge efterkommergrupperne har mindre nettobidrag end indvandrergrupperne, da efterkommere i modsætning til indvandrere modtager ydelser som børn og unge. En forhøjelse af bundskatten med henblik på at gøre finanspolitikken holdbar forventes at øge nettobidraget fra alle herkomstgrupper.
**Figur 13.6: Gennemsnitlige nettobidrag til den offentlige sektor uden tilpasninger af den økonomiske politik, herkomstgrupper, 2006**

![Gennemsnitlige nettobidrag til den offentlige sektor uden tilpasninger af den økonomiske politik, herkomstgrupper, 2006](image)

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

**Tabel 13.4: Nutidsværdi af indvandrere og efterkommeres nettobidrag**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Uden tilpasninger</th>
<th>Grundforløb</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Mio. kr.</strong></td>
<td><strong>Mio. kr.</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>-------------------</td>
<td>-------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Nutidsværdi af nettobidrag fra indvandrer fra mindre udviklet land</td>
<td>-1,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Nutidsværdi af nettobidrag fra indvandrer fra mere udviklet land</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Nutidsværdi af nettobidrag fra nyfødt efterkommer fra mindre udviklet land</td>
<td>-1,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Nutidsværdi af nettobidrag fra nyfødt efterkommer fra mere udviklet land</td>
<td>-0,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Nutidsværdi af nettobidrag fra nyfødt person fra resterende befolkning</td>
<td>-0,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anm.: Indvandrerne antages at komme til Danmark som 22-årige, hvilket er den gennemsnitlige indvandringsalder. Grundforløb angiver scenarie med sikring af finanspolitisk holdbarhed via stigning i bundskat. De nyfødte efterkommere antages at blive født i 2005.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.
13.5 Konklusion

Hvis der ikke foretages tilpasninger af den økonomiske politik, forventes en nyfødt person gennem sit liv at kunne modtage 0,8 mio. kr. mere fra det offentlige, end personen kommer til at indbetale målt i nutidskroner.

Hvis finanspolitikken strammes, så den bliver holdbar og både nuværende og fremtidige generationer deltager i finansieringen, ændres nettoindbetalingsprofilen også over livsforløbet. For en nyfødt i 2006 vurderes konsekvensen at blive, at personen i stedet for 0,8 mio. kr. kommer til at modtage 0,4 mio. kr. fra den offentlige sektor over sit liv, hvis finansieringen sker via højere bundskat. Det er altså muligt at sikre en holdbar finanspolitik uden at forlange, at alle generationer skal betale lige så meget, som de modtager. Det skyldes blandt andet, at der i et her-og-nu-finansieret velfærdsfond finder en omfordeling sted mellem generationerne.

Nyfødte piger kan uden tilpasninger af den økonomiske politik forvente at modtage 2,4 mio. kr. netto fra det offentlige, mens en nyfødt dreng forventes at bidrage med 0,8 mio. kr. Denne omfordeling sker, fordi velfærdsfonden kompenserer kvinderne for, at de i forbindelse med deres barssel er væk fra arbejdsmarkedet, at de får en lavere gennemsnitlig løn, samt for at kvinderne gennemsnitligt lever længere end mændene. Hvis finanspolitikken gøres holdbar, vurderes nettobidraget at blive højere for begge køn.

Indvandrere modtager gennem deres liv mindre fra den offentlige sektor end deres efterkommere, fordi de går glip af offentlige ydelser indtil indvandringstidspunktet. Efterkommere af indvandrere fra mindre udviklede lande skønnes at modtage mere end den resterende befolkning gennem et livsforløb, hvilket dog i høj grad afhænger af antagelsen om denne gruppens erhvervsfrekvenser. Hvis der gennemføres tilpasninger for at sikre finanspolitisk holdbarhed, vurderes alle herkomstgrupper at skulle yde et større nettobidrag til den offentlige sektor.

Litteratur

