

## RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Indkomstoverførsler og velfærdsstaten, kapitel II-VI

### Konjunkturvurdering

#### **Opsvinget fortsætter...**

Det igangværende opsving i dansk økonomi vurderes at fortsætte de næste par år, om end med aftagende styrke. Væksten i 2005 ventes således at blive ca. 2¼ pct., hvilket er lidt mindre end sidste år, men noget mere end under en normal konjunktursituation. Ledigheden vurderes på denne baggrund at falde til godt 160.000 personer i år. I 2006 skønnes væksten at blive knap 2 pct., og i 2007 forventes aktivitetsstigningen at aftage yderligere til omkring trendvækst. Ledigheden ventes at flade ud omkring 150.000 personer i 2007.

#### **... og drives primært af den indenlandske efterspørgsel**

Som det var tilfældet i 2004, forventes opsvinget i de kommende år primært at blive drevet af den indenlandske efterspørgsel. Eksporttrækket vil derimod blive beskedent som følge af den relativt lave vækst i nogle af Danmarks aftagerlande, især Tyskland, og et forventet fald i dollarens værdi.

#### **Globale ubalancer**

Der er en række usikkerhedsmomenter i den internationale økonomi, der bl.a. vedrører oliepriserne, renteutviklingen og problemerne med at skabe tilstrækkelig vækst i Europa og Japan. En særlig risiko for udviklingen i den internationale økonomi knytter sig til de globale ubalancer, der er opstået i kølvandet på det internationale opsving, og som tydeligst fremtræder i form af store underskud på den amerikanske betalingsbalance og det offentlige budget. Disse ubalancer skal ses i lyset af den ekspansive finans- og pengepolitik, der har været ført i USA i de senere år, og som bl.a. har bidraget til en kraftig vækst i forbruget. Kina har

Resumeet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

fastholdt en lav valutakurs over for dollar, hvilket har forværret den amerikanske handelsbalance, men samtidig har den kinesiske centralbanks opkøb af dollar bidraget til at finansiere det amerikanske betalingsbalanceunderskud.

### **Risiko for pludselig opbremsning**

En genopretning af de amerikanske ubalancer vil med stor sandsynlighed indebære lavere vækst i USA eller et større fald i dollarens værdi. Hvorvidt dette vil ske gradvist eller mere abrupt, er imidlertid vanskeligt at vurdere. Et markant økonomisk tilbageslag i USA eller et hurtigt fald i dollarens værdi vil uden tvivl påvirke den økonomiske udvikling i resten af verden negativt.

### **Huspriser årsag til usikkerhed om udvikling i indenlandsk økonomi**

Foruden de internationale forhold hersker der en vis usikkerhed omkring udviklingen i de danske huspriser, der er steget kraftigt de seneste ca. 10 år. Det er forbundet med betydelig usikkerhed at vurdere udviklingen i huspriserne. Et fald i kontantpriserne, f.eks. forårsaget af en markant rentestigning, vil påvirke det private forbrug og dermed den indenlandske efterspørgsel negativt. Det er i denne sammenhæng af betydning, at boligmarkedet de senere år er blevet mere følsomt over for ændringer i renten, idet de mange udestående lån med variabel rente indebærer større ydelser for et stort antal boligejere, hvis renten stiger. De nye muligheder for lån med renteloft begrænser dog følsomheden ved store rentestigninger.

### **Privat forbrug og investeringer bidrager til væksten**

Det private forbrug i Danmark skønnes at stige med ca. 4 pct. i 2005 og bliver således en væsentlig drivkraft bag væksten i den indenlandske efterspørgsel. Den kraftige forbrugsvækst skyldes højere indkomster såvel som en større forbrugskvote, der er et resultat af en lavere ledighed og stigende huspriser. Foruden væksten i det private forbrug bidrager erhvervsinvesteringerne og boliginvesteringerne til den store indenlandske efterspørgsel i år.

### **Mindre overskud på betalingsbalancen**

Den markante vækst i den indenlandske efterspørgsel i 2005 forventes at give anledning til en stor stigning i importen. På denne baggrund, og idet eksporten stiger relativt lidt, skønnes overskuddet på betalingsbalancen at falde fra 35 mia. kr. i 2004 til godt 25 mia. kr. i år. I 2006-07 skønnes et betalingsbalanceoverskud på 20-25 mia. kr.

## Beskæftigelses- stigning i vente

Skønt BNP-væksten blev på knap 2½ pct. sidste år, steg beskæftigelsen kun lidt. Beskæftigelsen ventes på baggrund af den pæne vækst sidste år og i år at stige betragteligt i 2005. Beskæftigelsen ventes også at stige i 2006, men skønnes at blive nogenlunde uændret i 2007.

## Og fald i ledigheden

Arbejdsstyrken antages at være stort set uændret i prognoseperioden, hvilket indebærer, at den stigende beskæftigelse afspejles i en aftagende ledighed i 2005-07. Ledigheden ventes at falde med ca. 15.000 personer i år til et niveau omkring 155.000 ved udgangen af 2005, hvorefter ledighedsfaldet bliver mindre. Antallet af arbejdsløse forventes at være ca. 150.000 personer i 2007.

## Relativt lille inflation de kommende år

Forbrugerpriserne ventes at stige med ca. 1¾ pct. i år. En antagelse om et fald i olieprisen og en styrkelse af kronen medfører en svag stigning i importpriserne, som kanaliseres over i forbrugerpriserne. Inflationen bliver dermed relativt lille trods forventninger om lønstigninger på ca. 3½ pct. Også i 2006-07 medfører små stigninger i importpriserne, at inflationen bliver relativt lav, skønt økonomien kommer tæt på kapacitetsgrænsen.

### *Prognosens hovedtal*

	2003	2004	2005	2006	2007
BNP-vækst (pct.)	0,7	2,4	2,2	1,8	1,7
Offentlig saldo (mia. kr.)	15	34	36	34	34
Betalingsbalance (mia. kr.)	46	36	27	23	22
Ledighed (1.000 pers.)	171	176	161	152	149
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-21	2	17	9	0
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,2	3,0	3,6	3,7	3,6
Inflation (pct.)	1,8	1,1	1,7	1,6	1,4

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

## **Aktuel økonomisk politik**

### **Godt tidspunkt for reformer**

De kommende år er et gunstigt tidspunkt for at gennemføre reformer, da dansk økonomi befinder sig i en opgangskonjunktur. Reforme, der sigter mod at øge arbejdsudbuddet, f.eks. gennem bedre integration af indvandrere og senere tilbagetrækning, vil nemmere kunne gennemføres, når ledigheden er lav. Tyskland er et eksempel på, hvor svært det er at implementere større reformer i en situation med høj arbejdsløshed.

### **Fokus på de langsigtede udfordringer**

Den demografiske udvikling indebærer i de kommende årtier en øget belastning af de offentlige finanser, og dette bør der allerede i disse år tages hensyn til i den økonomiske politik. Denne erkendelse ligger bl.a. bag regeringens 2010-plan, der opstiller mål for den økonomiske udvikling på mellemlang sigt. Det er positivt, at regeringsgrundlaget indeholder nogle anvisninger på instrumenter, der skal bruges til at øge beskæftigelsen og nå beskæftigelsesmålet i 2010-planen, og at regeringen har fremlagt en konkret plan for at forbedre integrationen og for at få flere flytninge og indvandrere i arbejde. Med mindre, der tages yderligere konkrete initiativer, er det dog ikke sandsynligt, at den tilsigtede varige stigning i beskæftigelsen på 60.000 personer i forhold til 2003 kan nås.

### **Ny 2015-plan**

Der er derfor behov for at overveje yderligere tiltag, der kan øge beskæftigelsen. Det vil ikke være realistisk eller hensigtsmæssigt at sikre finanspolitisk holdbarhed alene gennem en såkaldt opsparingsstrategi baseret på store offentlige overskud. Samtidig med overvejelser af nye tiltag vil det være naturligt at se længere frem og opstille nye mellemfristede mål, der rækker frem til f.eks. 2015. Med en længere tidshorisont vil det være muligt at medtage effekterne af reformer, som det vil tage nogen tid at indføre (både at annoncere og iværksætte), f.eks. vedrørende tilbagetrækning. Analyserne i kapitlerne II-VI i denne rapport peger på nye modeller for indretningen af velfærdsstaten. Der er behov for sådanne reformer, da den nuværende udgave af den danske model vil komme under stigende pres.

## **Forslag til reformer i vente**

Andre overvejelser kan også indgå i udarbejdelsen af en ny økonomisk plan, ikke mindst Velfærdskommissionens anbefalinger, når de foreligger sidst på året. Inspiration til, hvordan presset på arbejdsmarkedet bedst imødegås, kan også komme fra øvrige udredninger, herunder fra tænketanken Fremtidens Vækst og Globaliseringsrådet. Problemet med udflytning af arbejdspladser er forholdsvis begrænset i forhold til det store antal job, der hvert år oprettes og nedlægges, men globaliseringens konsekvenser bør naturligvis have opmærksomhed. Især er det relevant at se på forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft, uanset om ændringerne skyldes globalisering eller andre forhold, såsom den teknologiske udvikling. I den forbindelse vil det bl.a. være nærliggende at se på de konklusioner, som kommissionsarbejdet om livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet når frem til.

## **Ingen konflikt mellem det korte og lange sigt**

Opsvinget i dansk økonomi betyder, at der ikke er en aktuel konflikt mellem de kortsigtede og langsigtede hensyn i finanspolitikken. I en situation, hvor dansk økonomi er nær kapacitetsgrænsen, bør finanspolitikken ikke bidrage til øget aktivitet, og der er god grund til at være opmærksom på stramhedsgraden i finanspolitikken. De store overskud på det offentlige budget bør fastholdes med henblik på nedbringelse af den offentlige gæld. Historisk har det været svært helt at leve op til de ambitiøse mål for begrænset vækst i det offentlige forbrug, og de offentlige budgetter er blevet overskredet. Udfordringerne bliver ikke mindre, når kommuner med forskelligt skatte- og udgiftsniveau lægges sammen i 2007, da der er en risiko for, at kommuner med et højt udgiftsniveau bliver retningsgivende i de nye sammenlagte kommuner.

## **SP bør afskaffes**

De automatiske ændringer i det offentlige budget vil i de fleste tilfælde være tilstrækkelige til at afdæmpe konjunkturudsving, og det vurderes også at være tilfældet i den aktuelle konjunktursituation. På den baggrund er det ikke relevant at genindføre den særlige pensionsordning (SP), der oprindeligt blev indført for at dæmpe forbruget, og som i forbindelse med forårspakken blev suspenderet i 2004-05 med det formål at stimulere forbruget. Suspension og genintroduktion af SP er et meget usikkert konjunkturpolitisk

instrument. Virkningen beror på, at tvungen opsparing ikke eller kun vanskeligt kan modsvares af mindre opsparing i øvrigt og rammer dermed primært personer, der er kreditrationerede. Hertil kommer de sædvanlige argumenter imod forsøg på at finjustere udviklingen i efterspørgslen. Disse forhold taler for at afskaffe SP, medmindre der er særlige argumenter for, at der er brug for en ordning, der skal styrke opsparingen. Det er vanskeligt at se, hvilken rolle SP i den forbindelse kan spille som supplement til de øvrige eksisterende pensionsordninger.

### **Offentlige investeringer et bedre instrument til at regulere konjunkturerne**

Skulle der på et tidspunkt vise sig et behov for et finanspolitisk indgreb af hensyn til konjunkturudviklingen, vil fremrykning eller udskydelse af offentlige investeringer være det mest oplagte instrument at bruge til at påvirke konjunkturudviklingen, ikke mindst i en situation hvor skattestoppet begrænser instrumenterne på indtægtssiden. Aktivitetsvirkningen af ændringer i de offentlige investeringer er også mere umiddelbar, da de direkte påvirker efterspørgslen. Det er dog ikke uproblematisk at bruge de offentlige investeringer som konjunkturregulator, da investeringerne også skal tilgodese strukturpolitiske hensyn. Det vil være hensigtsmæssigt at have en detaljeret offentlig investeringsplan, der giver en oversigt over, hvilke offentlige investeringer der i særlig grad egner sig til at blive fremrykket eller udskudt, når konjunkturpolitiske hensyn tilsiger det.

### **Høj oliepris bør ikke føre til afgiftsned sættelser**

Den aktuelt høje oliepris er blevet nævnt som en faktor, der kan true opsvinget, idet høje energipriser forringer forbrugernes købekraft og øger produktionsomkostningerne. De høje energipriser bør dog ikke give anledning til at sætte energiafgifterne ned. Energiafgifterne afspejler bl.a. de miljømæssige skadevirkninger, som typisk ikke bliver mindre af højere energipriser. I det omfang de høje energipriser er varige, bør der tages hensyn til dette forhold i produktionen, således at der anvendes relativt mindre energi. Nedsættes energiafgifterne generelt på verdensplan, vil OPEC-landene i øvrigt have en tilskyndelse til at holde prisen på olie på et højt niveau, da de ved, at det kun har en lille efterspørgselsvirkning.

## **Målretning af forskningsmidler**

Der er en stigende fokus på forskning som kilde til produktivetsforbedringer og dermed som middel til at sikre et højt velstandsniveau. Den særlige interesse for anvendt forskning, der kan fremme innovationer og forskningens anvendelighed i produktionen, har vist sig ved en reorganisering af det danske forskningsrådssystem med oprettelse af Det Strategiske Forskningsråd og med vedtagelsen af Lov om Højteknologifonden. Begge organers formål er at styrke vækst og beskæftigelse gennem forskning og innovation ved et styrket samarbejde mellem danske virksomheder og offentlige danske forskningsinstitutioner. En målretning af offentlige forskningsmidler, der i større eller mindre omfang gives som støtte til enkelte virksomheder, grupper af virksomheder eller bestemte sektorer, bør imidlertid ske med forsigtighed og afvejes mod fordelene ved at anvende offentlige forskningsmidler til grundlagsskabende forskning. Det er således forbundet med risici at forøge den mere snævre erhvervsrettede forskning på bekostning af universiteternes grundforskning. Hertil kommer, at det er meget vigtigt at koordinere Det Strategiske Forskningsråds og Højteknologifondens aktiviteter, hvis det vælges at opretholde dem begge som selvstændige indgange for offentlig medfinansiering af erhvervsrettet forskning.

## **Risiko for selektiv erhvervsstøtte**

For at sikre, at offentlig medfinansiering af anvendelsesorienteret strategisk forskning og udviklingsarbejde giver et højt samfundsøkonomisk afkast og ikke i stort omfang fortrænger privat forskning og udviklingsarbejde, er det vigtigt, at der er en høj grad af privat medfinansiering. Hvis dette ikke sker, er der risiko for selektiv erhvervsstøtte. Den private medfinansiering skal være større, jo mindre forskningen må formodes at blive tilgængelig for andre potentielle brugere. Dvs. jo hurtigere spredning og jo større virkninger forskningsresultaterne kan forventes at få for andre virksomheders vidensopbygning og produktivitet, jo større offentlig medfinansiering kan begrundes.

## **Problematiske at udvælge indsatsområder**

En anden central udfordring i forbindelse med anvendelse af offentlige forskningsmidler som medfinansiering til anvendelsesorienteret og kommercialiserbar forskning er udvælgelse af perspektivrige indsatsområder med et stort erhvervsmæssigt potentiale. Der findes ingen sikre metoder til fra centralt hold at udpege de rigtige indsatsområder. Derfor er det nødvendigt med et aktivt samspil mellem offentlige forskningsinstitutioner og aftagerne af den offentlige strategiske forskning, dvs. erhvervslivet. Det er vigtigt, at udvælgelsen af indsatsområder sker ved, at erhvervslivets prioriteringer viser sig ved stor interesse for at medfinansiere forskningen inden for indsatsområderne for at sikre, at de offentlige forskningsmidler bidrager til en reel forøgelse af den samlede forskningsindsats med stor og hurtig spredningseffekt på områder med erhvervsmæssigt potentiale. Dette tilsiger også, at de prioriterede indsatsområder er brede, og at resultaterne gøres tilgængelige for en bred kreds, samtidig med at det sikres, at forskningens kvalitet lever op til internationale standarder. Hvis disse retningslinjer ikke følges, bør offentlige forskningsmidler ikke anvendes. Værdien af den offentligt finansierede forskningsindsats skal måles ved produktivitetsstigninger generelt i samfundet, som afspejler spredningseffekten, og ikke snævert ved en enkelt virksomheds eller sektors succes i form af eksempelvis beskæftigelse eller eksport.

## **Retningslinjer for offentlig medfinansiering**

## **Demografien og globaliseringen er en udfordring**

### **Indkomstoverførsler og velfærdsstaten**

Den danske velfærdsstat er under pres. Udfordringerne kommer både fra den demografiske udvikling og globaliseringen. Den demografiske udvikling indebærer en stigning i de offentlige udgifter frem mod 2040, fordi der bliver flere modtagere af indkomstoverførsler og færre i arbejdsstyrken. Samtidig lægger den stigende globalisering pres på skattekilderne og øger dermed omkostningerne ved det høje skatetryk.

## **Flere får overførsler**

Der er sket en betydelig stigning i udgifterne til indkomstoverførsler til personer i den erhvervsaktive alder i de sidste 40 år, hvilket både skyldes flere personer i aldersgruppen, og at en større andel modtager indkomsterstøttende ydelser. Ikke mindst efterlønsordningen har medvirket til stigningen



i antallet af overførselsmodtagere. Arbejdsmarkedspolitikken har bidraget til faldet i ledigheden igennem 1990'erne og har reduceret de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet. Faldet i ledigheden er også kommet de langtidsledige til gode. Derimod er det ikke lykkedes at få nedbragt den gruppe, der er længst væk fra arbejdsmarkedet; det vil sige personer på revalidering, langvarige sygedagpenge og langvarig kontanthjælp.

### **Betydelig omfordeling via indkomstoverførsler**

Et væsentligt formål med indkomstoverførslerne er at omfordele indkomst mellem rige og fattige. Overførslerne bidrager da også til, at vi har en betydeligt mere lige fordeling af årlige disponible indkomster end af markedsindkomsterne. Beregningerne i kapitel II viser imidlertid, at der er stor forskel på, hvor meget de enkelte ydelser bidrager til omfordelingen. Førtidspension er eksempelvis meget omfordelende, mens efterlønnen ikke bidrager nævneværdigt til omfordelingen af indkomsterne.

### **Omfordeling i forhold til livsindkomster**

Den omfordelende virkning af indkomstoverførslerne er væsentligt mindre, når der ses på omfordelingen mellem fattige og rige i et livsperspektiv. Det skyldes, at en del af indkomstoverførslerne udbetales til personer, der midlertidigt har lave årsindkomster, men ellers relativt høje livsindkomster. Hvis beskattningen og indkomstoverførslerne til den enkelte kunne tage udgangspunkt i livsindkomsten i stedet for årsindkomsten, ville det muliggøre en sænkning af skatterne. Rapporten indeholder i kapitel VI en diskussion af mulighederne for i højere grad at basere fordelingspolitikken på livsindkomster frem for årsindkomster.

En af mulighederne for at sikre en holdbar udvikling for den danske velfærdsstat er at øge antallet af personer i beskæftigelse. En sådan beskæftigelsesstigning kan komme fra en reduktion i antallet af modtagere af indkomstoverførsler, og der er derfor god grund til at analysere de enkelte ordninger og samspillet mellem dem nærmere.

## **Aktiv socialpolitik og førtidspension**

### **Få forbedringer blandt gruppen med svag tilknytning til arbejdsmarkedet**

Antallet af personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet er steget kraftigt de seneste 30 år, og gruppen er ikke reduceret i takt med de forbedrede konjunkturer i sidste halvdel af 1990'erne. Det er uheldigt, da svag tilknytning til arbejdsmarkedet øger risikoen for førtidig pensionering. I kapitel III analyseres førtidspensionsordningen og de ordninger, som ofte er en vej ind i førtidspension.

### **Langvarigt sygefravær øger risiko for førtidspension**

Sygefravær er ikke i sig selv udtryk for en svag placering på arbejdsmarkedet, men langvarigt sygefravær øger risikoen for førtidspensionering. Det samlede sygefravær skønnes at udgøre omkring 5 pct. af arbejdsstyrken og er dermed på niveau med den generelle arbejdsløshed. Internationalt har Danmark et højt kort sygefravær. Det kan bl.a. hænge sammen med adgangen til løn under sygdom.

### **Flere forklaringer på de stigende udgifter til sygedagpenge**

De senere år er udgifterne til sygedagpenge steget betydeligt. En del af stigningen skyldes imidlertid, at offentlige arbejdsgivere har fået adgang til dagpengerefusion efter samme regler som private arbejdsgivere. På baggrund af en analyse af sammenhængen mellem antallet af sygedagpengemodtagere og ændringer i regler og konjunkturer vurderes det, at omkring halvdelen af stigningen de senere år kan henføres til dette forhold. Der er endvidere tendens til, at sygefraværet stiger i opgangskonjunkturer.

### **Kraftig stigning i fleksjob...**

Antallet af fleksjob er steget kraftigt de senere år. Det er til dels en tilsigtet konsekvens af ændringer i forbindelse med flere omlægnings af førtidspensionen. Antallet af fleksjob er imidlertid steget noget mere end reduktionen i tilgangen til førtidspension. En stigning på kort sigt i det samlede antal personer med fleksjob og førtidspension kan være hensigtsmæssig i det omfang, fleksjobordningen mindsker tilgangen til førtidspension på lidt længere sigt. Analyserne i kapitlet peger imidlertid på, at det i et vist omfang er andre grupper end dem med stor risiko for førtidspension, der ansættes i fleksjob. Endvidere indebærer ordningen, som andre løntilskudsordninger, risiko for fortrængning af ustøttet beskæftigelse.

### **... med risiko for fortrængning af ustøttet beskæftigelse**

### **Førtidspension bevilges i dag, når andre muligheder er udtømte**

Efter førtidspensionsreformen i midten af 1980'erne steg antallet af førtidspensionister, men i de senere år er antallet faldet lidt. Det kan blandt andet henføres til en skærpelse af tilgangskriterierne i forbindelse med flere omlægninger de senere år. I kapitlet analyseres bl.a. virkningen af ændringerne som led i socialreformen i 1998. Analysen viser, at tilgangen til førtidspension er faldet med op mod 10.000 personer om året. Det er derimod endnu for tidligt at give en detaljeret vurdering af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2003, da der ikke foreligger tilgængelige registerdata. Tilgangen til ordningen synes dog at være på nogenlunde samme niveau som før reformen.

### **Vejen ind i førtidspension**

I kapitlet beskrives endvidere de typiske veje ind i førtidspension. Omkring tre fjerdedele af nye førtidspensionister har modtaget kontanthjælp eller sygedagpenge inden overgangen til førtidspension, mens omkring 10 procent overgår direkte fra beskæftigelse eller anden selvforsørgelse.

### **Vanskeligt at påvirke fraværet med økonomiske incitamenter**

Som følge af løn under sygdom er det vanskeligt via lovgivningen at påvirke sygefraværet ved hjælp af økonomiske incitamenter. I stedet kan sygefraværet søges påvirket gennem administrative regler, herunder krav til kommunernes opfølgingsindsats og krav om dokumentation af sygdom med lægeerklæringer. Regeringen har fremsat et lovforslag, der bl.a. indeholder nye krav til udformning af lægeerklæringer og den kommunale opfølgingsindsats. Forslaget indebærer imidlertid, at kommunens pligt til at kræve dokumentation af sygdom med lægeerklæringer efter 8 uger afskaffes, hvilket i lyset af bl.a. svenske erfaringer kan være problematisk. Reformen vil formentlig have begrænset effekt på sygefraværet.

### **Bedre sammenhæng mellem ydelser**

Revalideringsydelsen svarer til maksimale dagpenge. Det indebærer, at nogle opnår en indkomstfremgang ved overgang til revalidering. En højere ydelse kan i nogle tilfælde være med til at motivere den enkelte til at gennemføre et revalideringsforløb, f.eks. i forbindelse med omskoling. Det er dog generelt ikke hensigtsmæssigt, at man kan opnå en højere ydelse ved overgang til revalidering, og det bør derfor overvejes at reducere revalideringsydelsen i de tilfælde,

hvor andre hensyn ikke taler for, at ydelsen skal være lidt højere, end den ydelse man fik før overgang til revalidering.

### **Arbejdsgivere dækker ikke alle samfundsøkonomiske omkostninger**

Arbejdsulykker og generel nedslidning af medarbejdere er væsentlige faktorer bag førtidspensionering af lønmodtagere. Arbejdsgivere har økonomiske omkostninger i relation til arbejdsulykker og nedslidning af medarbejdere. Omkostninger vedrører produktionstab, merudgifter til vikarer mv. samt forpligtelsen til at betale sygedagpenge de første to uger og til at tegne lovpligtige arbejdsskedeforsikringer. Arbejdsgiverne dækker derimod ikke udgifter til f.eks. behandling i det offentlige sundhedssystem, sygedagpenge efter udløbet af arbejdsgiverperioden og førtidspension. Arbejdsgivernes marginale omkostninger ved arbejdsskader er derfor mindre end de samfundsøkonomiske, og der er dermed en risiko for, at arbejdsgiverne ikke udøver tilstrækkelig påpasselighed i planlægningen af arbejdet.

### **Øgede økonomiske incitamenter til arbejdsgiverne**

Det er relevant at overveje at øge arbejdsgivernes økonomiske incitament til at begrænse arbejdsskader og nedslidning mere generelt. Det kan gøres på flere måder. En mulighed er at omlægge præmierne i de eksisterende forsikringsordninger, så præmierne i højere grad end i dag afspejler erstatningerne, som udbetales til den enkelte arbejdsgivers medarbejdere. En anden mulighed kan være, at arbejdsgiverne pålægges større medfinansiering af de øvrige samfundsøkonomiske udgifter i forbindelse med arbejdsskader, herunder udgifter til sygedagpenge og førtidspension. Endelig kan en tredje mulighed være at øge bøderne ved overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne.

### **Arbejdsmarkedspolitiske hensyn**

Der er imidlertid en række hensyn, som gør, at arbejdsgiverne ikke bør pålægges de fulde samfundsøkonomiske omkostninger, og at aktuarmæssigt korrekt beregnede præmier kan være problematiske. Det skyldes, at arbejdsgiverne kan blive tilbageholdende med at ansætte personer, der har højere sandsynlighed for arbejdsskade, og de kan få et incitament til at afskedige ældre medarbejdere med højere risiko for nedslidning, hvis forsikringspræmierne fastsættes, så der sker en direkte kobling mellem præmien og udgifterne til den enkelte arbejdsgivers medarbejdere. Endvidere kan det i nogle tilfælde være vanskeligt at afgøre, om det er den

nuværende arbejdsgiver, der primært har forårsaget arbejds-skaden, ligesom lønmodtageren kan have et medansvar for hændelsen. Denne type problemer må afvejes over for ønsket om et bedre arbejdsmiljø.

## **Efterløn**

### **Mange på efterløn trods reformer**

Der er omkring 180.000 personer i alderen 60-66 år på efterløn. Ordningen blev indført i 1979 for at omfordele arbejdet fra ældre arbejdere til yngre ledige og for at give nedslidte mulighed for tidlig tilbagetrækning. Efterlønnen bevirker blandt andet, at erhvervsfrekvensen falder kraftigt ved 60 år. Derudover er der tegn på, at ordningen også er med til at øge ledigheden for alderstrinene lige under 60 år. Der har været flere tiltag for at bremse væksten i antallet af efterlønsmodtagere, hvor det sidste og mest vidtgående havde virkning fra 1999.

### **Efterlønsmodtagere ligner den samlede befolkning**

Kapitel IV indeholder en oversigt over efterlønnens historie, herunder en gennemgang af regelgrundlaget med de ændringer, der blev indført ved reformen i 1999. En sammenligning viser, at efterlønsmodtagerne ligner den samlede befolkning med hensyn til uddannelsesniveau og har et helbred, der i højere grad er sammenligneligt med de erhvervsaktive end med førtidspensionister i samme aldersgruppe. Sammenligningen viser også, at ledige har en højere sandsynlighed for at overgå til efterløn end beskæftigede, men de fleste kommer fortsat fra beskæftigelse.

### **Erfaringer med overgangsydelsen**

Overgangsydelsen, der blev indført og afskaffet i 1990'erne, var en efterlønslignende ordning, der gav langtidsledige mellem 50 og 59 år mulighed for tidlig tilbagetrækning. Siden tilgangen til ordningen blev lukket, er der sket en kraftig stigning i beskæftigelsen blandt 50-59-årige. Disse erfaringer tyder på, at en afskaffelse af efterlønnen ikke vil resultere i øget ledighed, men i øget beskæftigelse.

### **Efterlønsreformen fra 1999 har haft en effekt**

Ændringerne i efterlønsordningen i 1990'erne har bidraget til at reducere tilgangen til efterlønnen. Den umiddelbare effekt af ændringerne i reformen fra 1999 er analyseret på individdata, og det skønnes på denne baggrund, at reformen har bidraget til at øge tilbagetrækningsalderen med ca. 2

**Men langt  
over 100.000  
efterlønnere frem  
mod 2030**

måneder. Samtidig har efterlønsreformen formentlig bidraget til et fald i andelen af 35-45-årige, der betaler efterlønsbidrag. Dermed vil effekten af reformen på længere sigt blive større. Trods disse mere langsigtede effekter ventes det, at der vil være betydeligt over 100.000 personer på efterløn i 2030. Dette skøn er naturligvis underlagt væsentlige usikkerhedsmomenter, men det er vurderingen, at det snarere er undervurderet end overvurderet, bl.a. fordi det ikke indregner den historiske stigning i efterlønsfrekvenserne.

**Vidtgående tiltag  
nødvendige**

I kapitlet undersøges de potentielle effekter af forskellige yderligere reformer af efterlønnen. Effekterne er naturligvis usikre, men der tegner sig et billede af, at der skal vidtgående ændringer i ordningen til, for at det vil have en mærkbar betydning for arbejdsstyrken og de offentlige finanser.

**Ordningen bruges  
af mange andre end  
de nedslidte**

Målgruppen for efterlønsordningen var oprindeligt nedslidte arbejdere, og det er fortsat hensynet til de nedslidte, der ofte bliver brugt som argument for at beholde efterlønnen. De nedslidte har imidlertid følgeskab af mange andre på vejen ind i efterlønnen. Analyserne tyder på, at kun 10-15 pct. af dem, der går på efterløn, alternativt kunne opnå førtidspension efter de gældende regler, og at efterlønsmodtagere kun har lidt dårligere helbred end erhvervsaktive 60-64-årige. Dertil kommer, at reduktion af arbejdsstyrken via tidlig tilbagetrækning ikke på lang sigt kan bruges som middel til at nedbringe ledigheden. Det må derfor konstateres, at efterlønsordningen ikke længere tjener sine oprindelige formål.

**Afskaf efterlønnen**

Der er flere grunde til at anbefale en afskaffelse af efterlønsordningen. Et sådant tiltag vil ikke bare øge arbejdsstyrken blandt de 60-64-årige og forbedre holdbarheden af de offentlige finanser, men vil efter al sandsynlighed også have positiv betydning for dem lige under 60 år i form af forbedrede vilkår på arbejdsmarkedet. Derudover har efterlønnen karakter af en generel velfærdsordning og ikke en social ordning målrettet mod de svage i samfundet. Argumenterne for offentlig subsidiering af tidlig tilbagetrækning for velfungerende personer er vanskelige at få øje på.

**Annoncering**

En afskaffelse af efterlønsordningen vil have størst effekt på de offentlige finanser, hvis den sker hurtigt. På den anden

side er der gode argumenter for at annoncere et stop for tilgangen til ordningen en vis periode i forvejen, så de berørte har mulighed for at tilpasse sig de ændrede forhold.

### **Førtidspension**

En afskaffelse af efterlønnen vil betyde, at nogle i stedet søger førtidspension, fordi de er nedslidte. Hvorvidt de gældende tildelingskriterier for førtidspension vil sikre, at alle nedslidte opnår mulighed for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, er usikkert. På nuværende tidspunkt er det dog ikke til at forudsige, hvordan andelen af nedslidte vil udvikle sig i de kommende år, og om karakteren af nedslidning vil ændre sig som følge af den teknologiske udvikling. Derfor anbefales det at vente og se, om der er behov for en tilpasning af tildelingsprocedurerne for førtidspension i takt med de nævnte ændringer, eller om der generelt er behov for ændringer, når efterlønnen afskaffes.

### **Ensartede dagpengeregler for ældre og yngre**

En afskaffelse af efterlønsordningen bør følges af regelændringer i dagpengesystemet, herunder en afskaffelse af den forlængede dagpengeperiode for ældre over 55 år. En harmonisering af dagpengereglerne vil blandt andet bidrage til, at de ældre ledige får bedre tilbud om aktivering og opkvalificering end nu, således at deres beskæftigelsesmuligheder forbedres.

## **Forsikring, dagpenge og kontanthjælp**

### **Mere vægt på private forsikringer?**

De offentlige indkomstoverførsler kan betragtes som offentlige forsikringsordninger, der omfordeler fra de heldige til de uheldige. Det diskuteres undertiden, om det er hensigtsmæssigt at lægge mere vægt på private forsikringer, hvilket i givet fald vil indebære lavere offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Kapitel V indeholder en diskussion af fordele og ulemper ved forskellige typer af forsikringer. Endvidere undersøges sammenhængen mellem dagpenge og kontanthjælpssystemet, og et tidligere fremsat forslag til skabelse af et enstrengt system for indkomsterstatning ved ledighed diskuteres.

### **Fordele ved private forsikringer, men også ulemper**

Fordelen ved at omlægge fra offentlige til private forsikringsordninger er, at private forsikringer tager hensyn til, at der er forskel i personers ønsker om og behov for forsik-

ringsdækning. Til gengæld vil en del personer sandsynligvis ikke kunne opnå den ønskede dækning i et rent privat system. Det vil derfor næppe være hensigtsmæssigt eller fordelingsmæssigt acceptabelt udelukkende at basere sig på private forsikringer eller offentlige forsikringsordninger, hvor præmierne fuldt ud søges fastlagt ud fra aktuarmæssige principper.

**Offentlig basisforsikring suppleret med tillægsforsikring**

Et system for indkomsterstatning ved ledighed bør sikre den enkelte en acceptabel indkomst samtidig med, at der tages hensyn til forskelle i borgernes behov for og ønsker om forsikring. Disse målsætninger kan forenes ved at kombinere en tvungen basisforsikring for alle med en frivillig tillægsforsikring, der kan tegnes, hvis der ønskes en højere dækning.

**Dagpenge og kontanthjælp: Samspilsproblemer og manglende gennemsigtighed**

Dagpengesystemet er en forsikringsordning, da udbetalinger af erstatning alene er betinget af, at forsikringsbegivenheden "ledighed" indtræffer. Kontanthjælpen afhænger derimod også af den enkeltes og en eventuel ægtefælles indkomst og formue. Det indebærer, at det er vanskeligt at gennemskue gevinsten, der kan opnås i dagpengesystemet i forhold til kontanthjælpen. Samtidig indebærer ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpssystemet samspilsproblemer, som kan begrænse incitamentet til at arbejde.

**Grundydelse og tillægsforsikring**

I kapitlet beskrives et forslag til en omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet til et system med en fast grundydelse, som alle med arbejdsmarkedstilknytning er dækket af, og en frivillig tillægsforsikring for alle med arbejdsmarkedstilknytning. En sådan reform blev i begyndelsen af 1990'erne foreslået af Socialkommissionen.

**Fordele ved systemet**

Indførelsen af systemet vil have en række betydelige fordele. For det første vil det blive mere gennemskeligt, hvilken dækning man er berettiget til i tilfælde af ledighed uanset forsikringsforhold. For det andet vil samspilsproblemerne i det nuværende system blive reduceret, hvilket vil have gavnlige effekter for arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. Endelig vil alle med arbejdsmarkedstilknytning være sikret indkomsterstatning i tilfælde af ledighed.



## **Incitament og udgiftsvirkninger må afvejes**

Systemet kan dog være udgiftskrævende og kan svække incitamentet til aktiv jobsøgning for ikke-forsikrede ledige, der i dagens system ikke er berettiget til kontanthjælp på grund af relativt høj indkomst hos ægtefælle. Dette kan være et argument for at sænke den generelle kompensation i systemet eller indføre en aftrapning i tillæggsforsikringen. Samlet set vil systemet indeholde en række fordele i forhold til det nuværende system, men det vil kræve flere analyser at vurdere de nøjagtige regler, som afbalancerer de enkelte hensyn.

## **Medborgerkonti**

### **Mange indkomstoverførsler omfordeler over livet**

En vigtig målsætning i velfærdssamfundet er at sikre en vis udjævning af indkomsterne. Det sker bl.a. gennem indkomstoverførslerne. En betydelig del af overførslerne er imidlertid primært en omfordeling over den enkeltes livsforløb. Eksempler på sådanne velfærdsydelse er uddannelsesstøtte, støtten til børnefamilier og efterlønnen. En del af disse indkomstoverførsler går til personer, der gennem livet opnår en relativt høj indkomst. Finansieringen af disse overførsler bidrager til det høje skattetryk og er derved med til at skabe forvriddinger i økonomien. Også de relativt høje kompensationsgrader i overførselssystemet er med til at forvride arbejdsudbuddet.

### **Medborgerkonti øger velstanden, uden at nogen stilles ringere**

Kapitel VI skitserer en reform af skatte- og overførselssystemet, der kan sænke de høje marginalsatter og begrænse trækken på en række af de indkomstoverførsler, der primært omfordeler over livet. Reformen vil øge den samlede beskæftigelse og indkomst samtidigt med, at det nuværende sociale sikkerhedsnet opretholdes. Reformen bygger på såkaldte medborgerkonti.

### **Fra skat til obligatorisk opsparring**

Medborgerkonti indebærer, at en del af indkomsts-katten eller arbejdsmarkedsbidraget omlægges til et "medborgerbidrag", der indbetales på en individuel konto. Når kontohaveren bruger af de velfærdsydelse, der indgår i systemet, trækkes udgiften på kontoen. Ved folkepensionsalderen udbetales overskuddet som et tillæg til folkepensionen. Er saldoen negativ, nulstilles kontoen, og kontohaveren modtager den almindelige folkepension efter samme regler som

i dag. Systemet indebærer, at personer med kontooverskud i realiteten selv skal betale udgifterne til de ydelser, de modtager gennem livet, da træk på kontoen mindsker det overskud, der udbetales ved pensionering. Det vil tilskynde til at undgå unødigt træk på kontoen. Samtidigt vil medborgerbidraget på marginalen ikke virke som en skat, da en ekstra indbetaling returneres til kontohaveren med rentetillæg, når kontooverskuddet udbetales. Omlægningen fra skat til medborgerbidrag vil derfor sænke marginalsatserne. Systemet sikrer likviditetsstøtte ved indkomstbortfald, idet enhver kontohaver har ret til at trække på overførselssystemet efter samme regler som i dag, også selvom der er underskud på kontoen. Endvidere er alle som nævnt garanteret en folkepension efter samme regler som i dag.

### **Et illustrativt regneeksempel**

I kapitlet skitseres en mulig udformning af et medborgerkontosystem i Danmark. I det præsenterede eksempel omfatter medborgerkontoen ydelser som uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, barselspenge samt dagpenge og kontanthjælp ved kortvarig ledighed. Disse ydelser er medtaget i systemet, da fordelingsanalyserne i kapitel II viser, at disse ordninger i højere grad er omfordelende over livet end omfordelende fra høje til lave livsindkomster. Dette gør de nævnte ydelser velegnede til at være en del af et medborgerkontosystem.

### **Fordelingsvirkninger**

Den første del af kapitlets beregninger ser bort fra medborgerkontoens virkning på adfærden. Disse beregninger viser, at gevinsterne ved medborgerkonti primært vil tilfalde personer, der har en relativt høj livsindkomst. Personer, der ikke opnår overskud på deres konto, bliver imidlertid ikke stillet ringere end i dag, da deres "gæld" på kontoen eftergives. Dermed svarer systemet i praksis til det nuværende skatte- og overførselssystem for denne gruppe. Beregningerne viser, at udbetalingen af overskud fra medborgerkonti vil efterlade et finansieringsbehov på knap 7 mia. kr., når der ikke tages højde for adfærdsvirkninger.

### **Gunstige adfærdsvirkninger kan finansiere systemet**

Den anden del af beregningerne illustrerer mulige adfærd ændringer, der skønnes at ville omfatte ca. 60 pct. af den erhvervsaktive befolkning. Under relativt forsigtige forudsætninger viser disse beregninger, at de gunstige adfærdsvirkninger vil kunne finansiere systemet.

virksomheder kan sikre dækning af det finansieringsbehov, som umiddelbart opstår. Adfærdsvirkningerne består i et øget arbejdsudbud, dels fordi nogle bevæger sig fra overførselsindkomst til beskæftigelse, dels fordi nogle af de beskæftigede øger deres arbejdstid. Beregningerne tyder på, at omlægningen til medborgerkonti kan øge den samlede beskæftigelse svarende til ca. 30.000 fuldtidspersoner. Sammenlignet med traditionelle marginalskattelettelser er medborgerkonti et meget effektivt redskab til at styrke arbejdsudbuddet, fordi de ikke blot sænker den effektive marginalskat, men også tilskynder til mindre træk på overførselssystemet og dermed til øget erhvervsdeltagelse.

**Fordelingsvirkning kan imødegås, men ikke omkostningsfrit**

Da medborgerkonti sænker de effektive marginalsatter for især den bedrestillede del af befolkningen, skaber de i princippet råderum for, at man gennem en skatteomlægning kan inddrage de højtlønnedes gevinst ved systemet uden at forringe deres incitament til at arbejde i forhold til i dag. Hvis man politisk ønsker, at en større del af gevinsterne ved medborgerkonti skal tilfalde de lavere indkomster, kan man således vælge at lave en skatteomlægning, hvor en del af de marginalskattelettelser, som medborgerkontosystemet muliggør, flyttes nedad på indkomstskalaen. Der er dog næppe tvivl om, at systemets gunstige virkninger på den økonomiske effektivitet reduceres, hvis det ledsages af skatteomlægninger i retning af øget progression.

**Systemet uden efterløn**

En stor del af de gunstige adfærdsvirkninger stammer fra, at færre vælger at gå på efterløn, når denne inkluderes i medborgerkontoordningen. Såfremt efterlønsordningen bevares, vil det derfor være anbefalelsesværdigt at inddrage den i et medborgerkontosystem. En mere konsekvent løsning ville dog være at afskaffe efterlønnen, jævnfør argumentationen i kapitel IV. På den baggrund er der også udført beregninger af virkningerne af medborgerkonti, hvori efterlønnen ikke indgår. Under de gjorte forsigtige antagelser om følsomheden i arbejdsudbuddet viser disse beregninger, at adfærdsvirkningerne i dette tilfælde kun vil kunne sikre dækning af ca. 60 pct. af de udbetalte overskud fra medborgerkonti. Da medborgerbidraget er fradragsberettiget i den skattepligtige personlige indkomst, skal udbetalte overskud beskattes. En løsning på finansieringsproblemet kan være at øge skatte-

satsen på de udbetalte overskud, der i hovedscenariet antages at være mindre end 40 pct. En anden og måske mere perspektivrig mulighed kan være at inddrage andre offentlige overførsler eller serviceydelser i ordningen. Dette er dog ikke analyseret.

**Lovende  
perspektiver i  
medborgerkonti,  
som bør analyseres  
nærmere**

Det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over de adfærds- og fordelingsmæssige virkninger af at indføre medborgerkonti. Virkningerne vil bl.a. afhænge af, hvilke ydelser der medtages i systemet, og hvordan medborgerkontobidraget fastsættes. De vil også afhænge af, i hvilket omfang borgerne faktisk vil opfatte kontobidraget som en opsparing og ikke en skat, og hvordan arbejdsudbuddet reagerer på ændringer i de effektive marginalsatter og på ændrede kompensationsgrader i overførselssystemet. De positive effekter på beskæftigelsen og velstanden forekommer imidlertid at være så store, at der er god grund til at foretage en yderligere udredning af de økonomiske og administrative aspekter af at indføre medborgerkonti.