

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

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

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Udsigt til pæn, men ikke prangende vækst i Danmark

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

Væksten endnu ikke bredt funderet

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

Udsigt til forsigtig stigning i forbruget trods svag indkomstudvikling

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

Resumeeet er færdigredigeret den 18. maj 2011.

Lavt investeringsniveau, men udsigt til vækst

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

Fortsat svagt boligmarked

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

Usikkerhed om international økonomi ...

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

... men grundlag for forsigtig optimisme

Svagt fald i ledighed og svag reallønsudvikling

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

Underskud på de offentlige finanser

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

Prognosens hovedtal frem til 2013 fremgår af nedenstående tabel A.

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

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

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

Aktuel økonomisk politik

Behov for genopretning af de offentlige finanser

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

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

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

Konjunktursituation robust nok til at påbegynde opstramningen

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

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

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

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

Positivt at der er foreslået flerårige udgiftsrammer

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

Også dårlig styring af de offentlige investeringer

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

investeringer ville stige med mere end 30 pct. i 2009 og 2010 tilsammen, hvilket ville indebære, at udgifterne til offentlige investeringer i 2010 ville være mere end 12 mia. kr. højere end i 2008. Til sammenligning viser de seneste tal fra nationalregnskabet, at de offentlige investeringer i de to år sammenlagt steg med mindre end 12 pct., og at udgifterne i 2010 var steget med mindre end 5 mia. kr. i forhold til 2008.

Behov for tværgående investeringsplaner

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

Rentetilpasningslån og afdragsfrihed øger boligejernes fleksibilitet

Introduktionen af rentetilpasningslån og lån med afdragsfrihed har givet boligejerne større fleksibilitet i låneoptagelsen. Den lave korte rente har reduceret låneomkostningerne og øget afdragene, men samtidig tilfører den variable rente usikkerhed om de fremtidige ydelser. Afdragsfriheden har øget fleksibiliteten ved at gøre det væsentligt billigere at tilpasse tilbagebetalingsprofilen på boliglån, idet man kan undgå dyre låneomlægninger, der tidligere var nødvendige.

Nye låneformer gør økonomien mere rentefølsom ...

Den større udbredelse af de nye låneformer har imidlertid også gjort dansk økonomi mere rentefølsom. Den højere rentefølsomhed i relation til boligfinansieringen er under normale omstændigheder ikke et problem. Så længe den danske konjunktursituation er nogenlunde i fase med den europæiske, vil påvirkningen fra pengepolitikken via boligmarkedet virke stabiliserende på økonomien. Konkret har den nuværende lave rente på rentetilpasningslån i betydeligt omfang bidraget til at holde hånden under boligmarkedet og dermed hele økonomien.

... hvilket er godt i den nuværende situation

Men høj rentefølsomhed og fast valutakurs kan være en dårlig cocktail

Imidlertid kan den forøgede rentefølsomhed være en kilde til ustabilitet, hvilket især kan være et problem i tilfælde af en valutakrise. Hvis der opstår pres på kronen, kan Nationalbanken helt uafhængigt af konjunktursituationen være tvunget til at hæve renten kraftigt og pludseligt. Et konkret eksempel var presset på kronen, der opstod i slutningen af

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

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

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

... eller differentieret afgift på tinglysning ...

... eller krav om øget information om risici

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

Efterløn, holdbarhed og troværdighed

De finanspolitiske udfordringer er betydelige

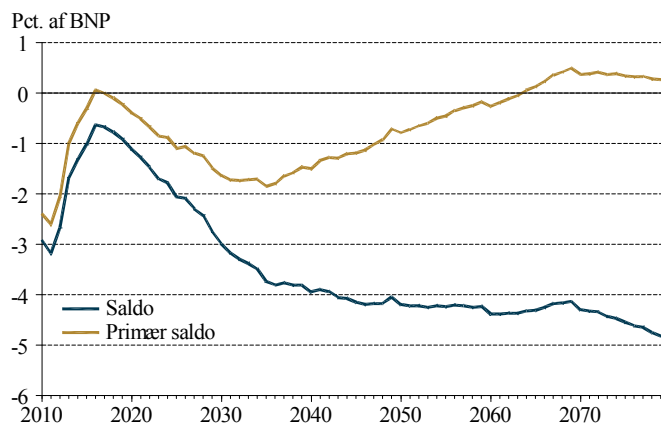
De finanspolitiske udfordringer er betydelige. Den demografiske udvikling indebærer, at der bliver stadig flere ældre, og arbejdsstyrken vil i de kommende 20-30 år blive reduceret i forhold til befolkningens samlede størrelse. Sammen med den stærkt forøgede vækst i levetiden betyder denne udvikling,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

Finanspolitikken er uholdbar

Behov for forbedring på mindst ½ pct. af BNP

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

Figur A Offentlig saldo



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

Fremskrivningen bygger på usikre forudsætninger – hvoraf en del er optimistiske

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

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

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

Velfærdsaftalen er et godt udgangspunkt

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

Stigning i pensionsalderen i fremtiden

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

Tilpasningen til det langsigtede mål er velfærdsaftalens akilleshæl

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

Manglende troværdighed: Fremtidige folketingsflertal skal gennemføre stigningerne i pensionsalderen

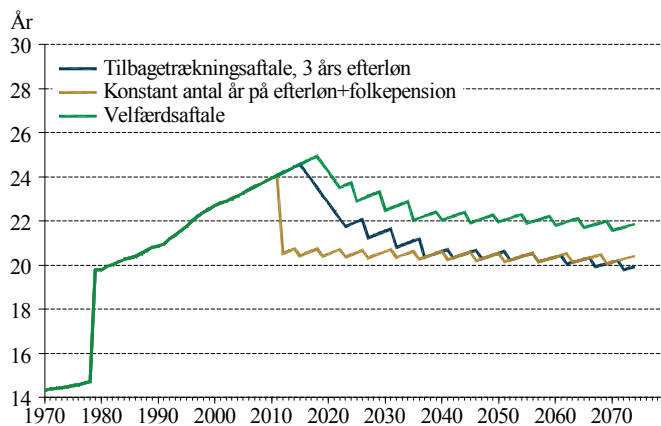
Forudsætningen om, at fremtidige politikere forventes at gennemføre mere markante reduktioner i den forventede pensionsperiode end nuværende politikere har gennemført for nuværende generationer, udgør et troværdighedsproblem. Problemet forstærkes af, at hovedparten af tilpasningen forudsættes at ske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

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

Udvikling i antal år på efterløn og pension

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

Figur B Forventet antal år på efterløn og folkepension



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

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

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

Gælden vokser selv i et holdbart forløb

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

Stigning i gælden stiller spørgsmålstejn ved troværdigheden

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

Troværdighed stiller større krav end holdbarhed

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

Grænse for gæld kan bidrage til troværdighed

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

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

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

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

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

Men en omlægning af pensionsbeskatningen risikerer at friste over evne

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

Omlægningen kan ikke anbefales

Elementerne til en ny 2020-plan er lagt frem

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

Mellemfristede planer har spillet en positiv rolle ...

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

... men der har været problemer med overholdelsen

2020-planens primære mål er balance i 2020

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

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

Positivt, at der er konkrete tiltag

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

Men beregningsforudsætningerne kan skride

Tilbagetrækningsaftalen ændrer pensionssystemet

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

Aftalen sikrer næsten holdbarhed

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

Og trækker i retning af mere lige behandling af generationerne

Aftalen mindsker troværdighedsproblemet

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

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

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

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

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

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

**Forslag om
efterlønsreform
styrker
troværdigheden**

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

Skattesystemets indretning og administration

**Mange typer
skattesnyd**

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

**Skattesnyd er
skadeligt for
samfundet**

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

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

Håndhævelse af skattelovgivningen kan være bekostelig

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

Indsats over for skattesnyd

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

Fokus på Skats kontrol

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

Generelt velfungerende kontrolsystem

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

Omfordelende effekter af skattesnyd og håndhævelsesindsats

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

Skatts flag-system optimerer håndhævelsesindsatsen

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

Tredjepartsindberetning mod skattesnyd

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

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

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

Tabel B Tredjepartsindberetning og skattesnyd på indkomsttyper

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

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

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

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

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

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

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

Selvstændige snyder meget, men omkostningerne til kontrol er høje

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

Provenu- og effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning

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

Mere indberetning fra tredjepart, hvis muligt

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

Låsning af felter på årsopgørelsen

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

Stadig behov for manuel kontrol

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

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

Effektiviseringer kan lede til betragtelige gevinster

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

Gebyr for Skats korrektioner af årsopgørelser

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

Skattely

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

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

Sort arbejde

Sort arbejde er skadeligt for samfundet

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

Dyr håndhævelse forøger fokus på andre instrumenter

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

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

Omfordelende effekter af sort arbejde

En nation af købere af sort arbejde

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

Køberen af sort arbejde vinder mest

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

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

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

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

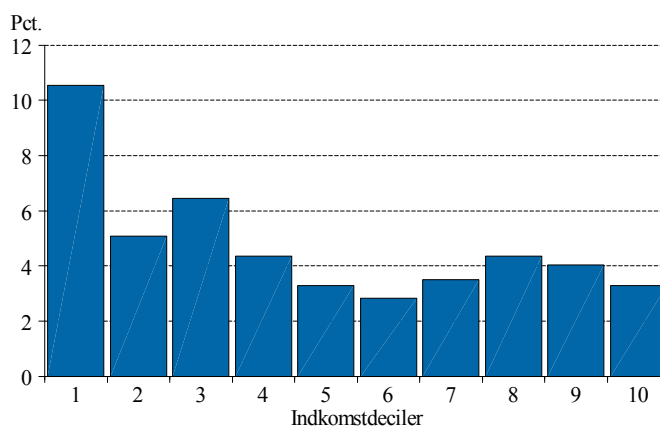
... hvilket er forventeligt, ...

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

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

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

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



Kilde: Rockwoolfondens forskningsenhed, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sort arbejde skaber mere ligelig indkomstfordeling

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

Skattelettelser ikke effektive mod sort arbejde

Generelle indkomstskattelettelser næppe effektive mod sort arbejde

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

Optimal beskatning kan tilsige selektive skattelettelser

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

Hjemmeserviceordningen har ikke reduceret omfanget af sort arbejde

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

Næppe arbejdsudbudseffekt med nuværende udformning

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

Ikke tilstrækkelig viden til at anbefale subsidier

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

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

Skattefritagelse for vennetjenester?

**Reelle
vennetjenester kan
evt. være skattefri**

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

**Men
begrænsninger vil
være nødvendige**

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

**Gevinst på
bundlinjen dog
ikke oplagt**

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

Forbyd køb af sort arbejde

Grænser for straf som instrument mod sort arbejde

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

Anbefaling: Køb af sort arbejde bør være strafbart

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

Svært for køberen at vide, om sælgeren snyder i skat

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

I Italien skal købere kunne fremvise kvitteringer ...

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

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

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

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

Lav beløbsgrænse fordelagtig

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

Effekten af et forbud

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

Også en god ide selv om effekten muligvis er begrænset

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