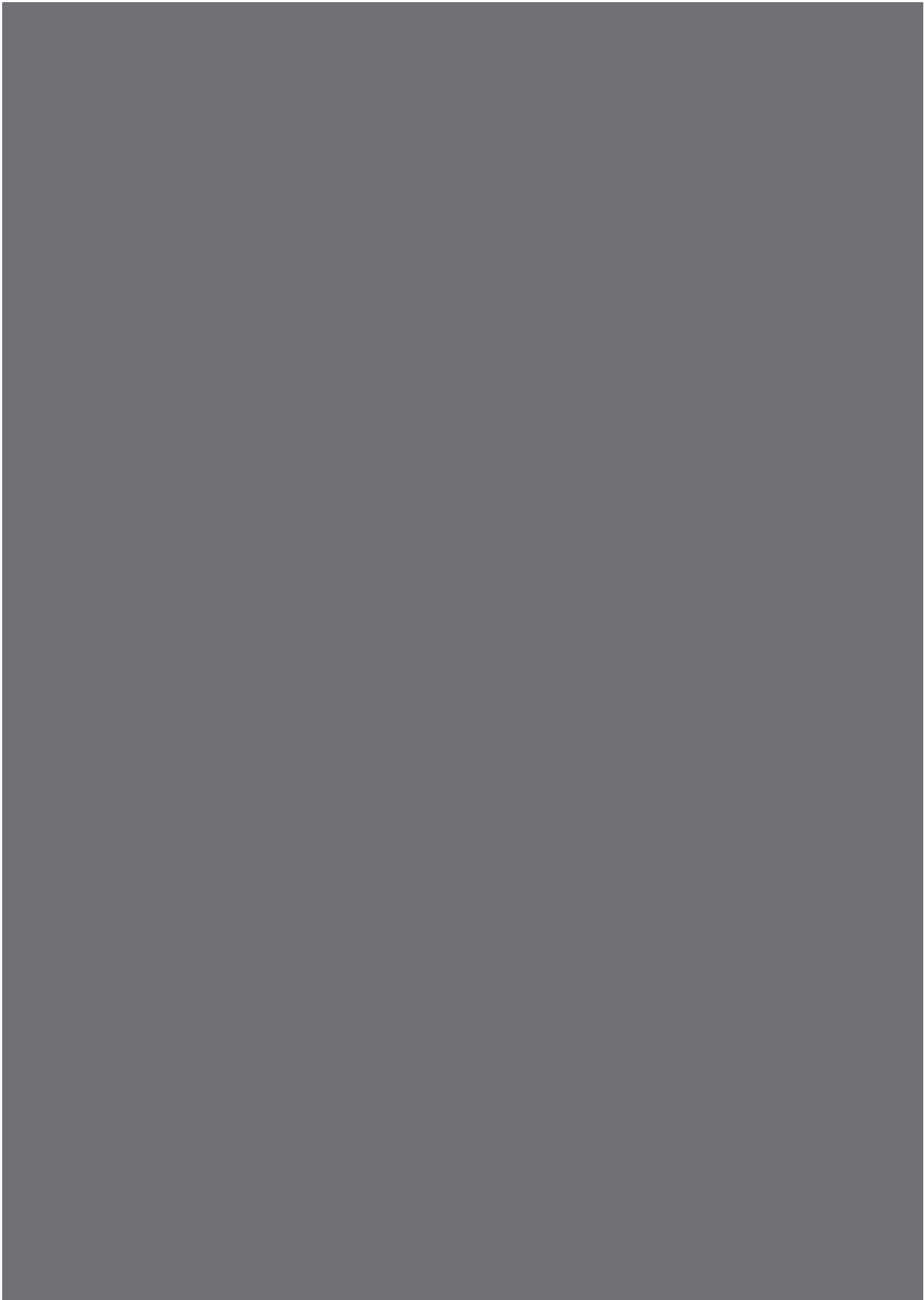


 økonomi og
indenrigsministeriet

Familiernes økonomi

fordeling, fattigdom og incitamenter

2014



Familiernes økonomi

fordeling, fattigdom og incitament

2014

Familiernes økonomi
fordeling, fattigdom og incitamenter 2014

Redaktionen er afsluttet den 7. maj 2014.

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

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Rosendahls – Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
T 43 22 73 00
F 43 63 19 69
E Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
WWW.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
T 72 28 24 00

Omslag: Design Dialogue
Foto: Trine Søndergaard
Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Oplag: 1000
Pris: 125 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-92856-40-1

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-92856-41-8

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



Forord

Hvem har oplevet de største stigninger i indkomsten? Hvordan har forskellene i indkomst udviklet sig? Og hvor stor er familiernes tilskyndelse til at arbejde og spare op? Det er nogle af de spørgsmål, man kan finde svar på i *Familiernes økonomi - fordeling, fattigdom og incitamenter 2014*.

Langt de fleste familier har gode levevilkår, en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet og muligheder for at skabe det liv, de ønsker sig. Det er godt og skal ses i lyset af, at skiftende regeringer har haft fokus på at understøtte høj beskæftigelse, og at Danmark er et velfærdssamfund med høj grad af lige muligheder, herunder fri og lige adgang til uddannelse. De fleste har en betydelig økonomisk tilskyndelse til at arbejde, indkomstforskellene er små, og lavindkomst er for de fleste et forbigående fænomen.

Regeringens reformer styrker yderligere den enkeltes mulighed for et aktivt liv med uddannelse og arbejde. Reformen af folkeskolen og af erhvervsuddannelserne skal sikre, at flest muligt står med en god ungdomsuddannelse, som afsæt for et godt arbejdsliv eller for at kunne læse videre. Reformerne af kontanthjælp, førtidspension og fleksjob sigter på at give bedst mulig støtte og hjælp til mennesker, der af den ene eller anden grund har vanskeligheder med at være på arbejdsmarkedet.

Vi ønsker at løfte hele det danske samfund og vil derfor følge udviklingen tæt - reelt lige muligheder skal blive til virkelighed. Vi har særligt fokus på, om reformerne løfter levevilkårene for socialt udsatte mennesker. Det er blandt andet baggrunden for, at regeringen har sat en række sociale 2020-mål og fastsat en økonomisk fattigdomsgrænse.

Med "Familiernes økonomi 2014" er det første gang, at regeringen fremlægger sin fattigdomsredegørelse. Redegørelsen skal hvert år belyse udviklingen i økonomisk fattigdom og komme med dybdegående analyser, der kaster lys over årsagerne til og konsekvenserne af fattigdom i det danske samfund.

Analyserne viser, at fattigdom er et komplekst problem. Udfordringerne kan ikke beskrives med få ord. Man kan sige det samme om løsningerne. Den gode nyhed er, at uddannelse og arbejde er et effektivt værn mod fattigdom, og regeringen er i fuld gang med at sørge for reelt lige muligheder netop for uddannelse og arbejde.



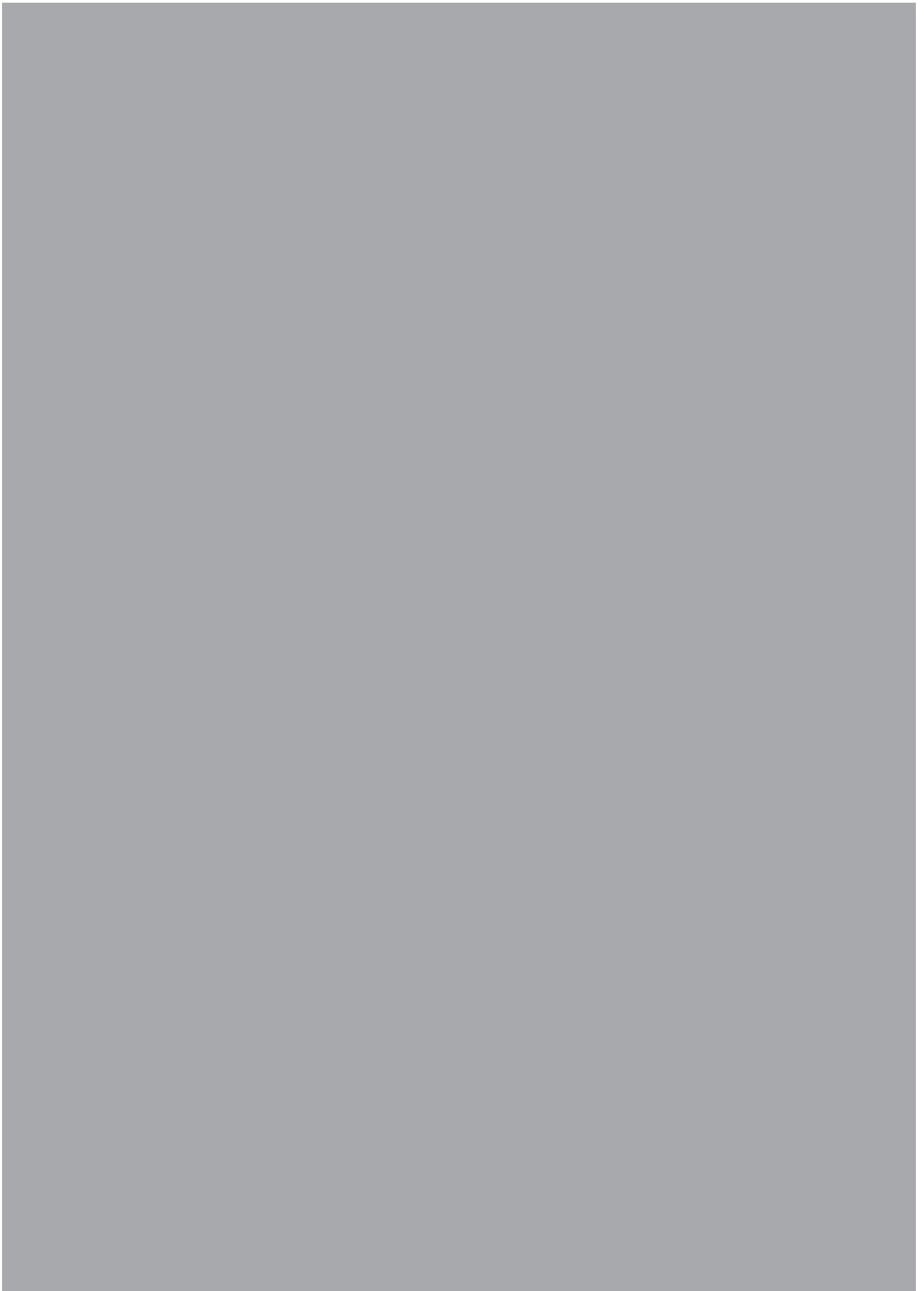
Margrethe Vestager
Økonomi- og indenrigsminister



Indhold

1. Sammenfatning.....	9
1.1 Indkomstforskelle.....	9
1.2 Økonomisk fattigdom.....	13
1.3 Afgang fra økonomisk fattigdom.....	19
1.4 Mobilitet på det danske arbejdsmarked.....	23
1.5 Styrket tilskyndelse til beskæftigelse.....	27
1.6 Ældres økonomiske vilkår.....	29
2. Incitament og rådighed.....	33
2.1 Ledige, der reelt ikke står til rådighed.....	34
2.2 Økonomiske incitament og rådighed.....	39
2.3 Rådighed og efterfølgende arbejdsmarkedstilknytning.....	45
2.4 Udvikling i rådighed blandt ledige.....	48
Bilag 2.1 Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde.....	53
Bilag 2.2 Andel selvforsørgende i ugerne efter AKU-interview.....	58
3. Lønmobilitet i Danmark.....	61
3.1 Jobmobilitet i et internationalt perspektiv.....	62
3.2 Lønmobilitet på det danske arbejdsmarked.....	64
3.3 Høj lønmobilitet efter ledighed.....	69
3.4 Stor lønmobilitet for dem, som træder ind med relativt lav løn.....	75
4. Pensionsopsparing.....	79
4.1 Indledning.....	79
4.2 Husholdningernes opsparing til pension.....	80
4.3 Pensionsdækning.....	89
4.4 Sammensatte marginale afkastprocenter.....	92
Bilag 4.1 Indbetaling til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger.....	109
Bilag 4.2 Modregning i offentlig pension.....	110
Bilag 4.3 Variation i sammensatte marginale afkastprocenter.....	111
Bilag 4.4 Forudsætninger for beregning af sammensatte marginale afkastprocenter.....	112
Bilag 4.5 Eksempel på beregning af sammensat marginal afkastprocent.....	115
Bilag 4.6 Sammensatte marginale afkastprocenter ved opsparing i aktier.....	116
5. Indkomstforskelle og -udvikling.....	119
5.1 Indkomstudvikling.....	120
5.2 Udvikling i indkomstfordelingen.....	125
5.3 Et mere nuanceret syn på indkomstforskelle.....	132
5.4 Udvikling i lavindkomstgruppen.....	137
Bilag 5.1 Udfordringer ved mål for indkomstforskelle.....	141
Bilag 5.2 Bidrag til Gini-koefficienten og ændringer i denne 1994-2012.....	143
Bilag 5.3 Bidrag til Gini-koefficienten fra forskellige faktorer.....	145
Bilag 5.4 Over- og underrepræsentation i lavindkomstgruppen.....	146
Bilag 5.5 Indkomstfordeling.....	147

6.	Ældres økonomiske vilkår.....	149
6.1	Ældres indkomst og formue.....	150
6.2	Ældre i lavindkomstgruppen.....	156
6.3	Ældres helbred.....	157
6.4	Supplerende ydelser til ældre.....	159
	Bilag 6.1 Ældres indkomster på etårs alderstrin.....	165
	Redegørelse om fattigdom.....	169
7.	Økonomisk fattigdom i 2012.....	171
7.1	Kort om afgrænsning af økonomisk fattigdom.....	172
7.2	Fokus på økonomisk fattige i 2012.....	175
7.3	Økonomisk fattige børn.....	193
	Bilag 7.1 Kommissorium for ekspertudvalg om fattigdom.....	197
	Bilag 7.2 Indkomstbegreb til fastsættelse af den kritiske indkomstgrænse.....	199
	Bilag 7.3 Økonomisk fattige i 1999 og 2012.....	200
	Bilag 7.4 Økonomisk fattige opdelt på kommuner.....	202
	Bilag 7.5 Uddybende om betydning af familiens karakteristika.....	206
	Bilag 7.6 Den 1-årige lavindkomstgruppe fra 1997 til 2012.....	209
	Bilag 7.7 Virkning af tekniske korrektioner i datagrundlag.....	210
8.	Udvikling i økonomisk fattigdom.....	213
8.1	Udviklingen fra 1999 til 2012.....	214
8.2	Mobilitet.....	222
8.3	Initiativer med betydning for økonomisk fattigdom.....	225
	Bilag 8.1 Indkomstudvikling 1999-2012.....	231
	Bilag 8.2 Virkning af skatteændringer frem til 2011.....	232
	Bilag 8.3 Socialpolitiske initiativer.....	233
	Bilag 8.4 Betydning af datakilder mv.	235
9.	Sociale indikatorer og økonomisk fattigdom.....	239
9.1	Sociale indikatorer.....	240
9.2	Sociale indikatorer blandt børn.....	242
9.3	Sociale indikatorer blandt unge.....	248
9.4	Opvækstvilkår og økonomisk fattigdom som ung.....	251
9.5	Sociale indikatorer og økonomisk fattigdom blandt 30-64-årige.....	255
9.6	Sociale indikatorer og mobilitet.....	259
	Bilag 9.1 Sociale indikatorer – datagrundlag og afgrænsning.....	264
	Bilag 9.2 Sociale indikatorer opdelt på arbejdsmarkedsstatus.....	267



1. Sammenfatning

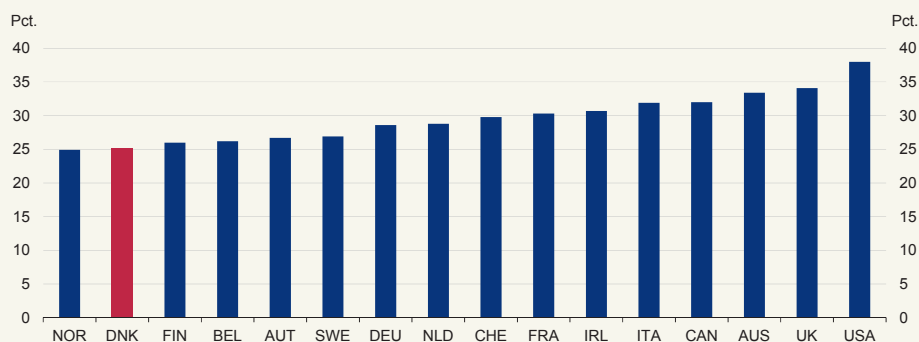
Det danske samfund er kendetegnet ved et højt niveau for offentlig service, herunder fri og lige adgang til uddannelse og sundhed, og relativt gunstige indkomstoverførsler til familier, der ikke har mulighed for at forsørge sig selv. Det er blandt andet baggrunden for, at Danmark har små indkomstforskelle, og at den enkeltes udfoldelsesmuligheder i mindre grad er afhængige af forældres indkomst og sociale status.

Et veludbygget velfærdssamfund som det danske forudsætter et højt arbejdsudbud. Hvis arbejdsstyrken og arbejdstiden bliver for lav, vil skatteindtægterne ikke kunne dække de offentlige udgifter til offentlig service og forsørgelse. Det er derfor centralt, at skatte- og overførselssystemet ikke unødigt svækker den økonomiske gevinst ved at arbejde og gøre en ekstra indsats. Det forringer mulighederne for såvel offentlig velfærd som privat forbrug.

1.1 Indkomstforskelle

Danmark er et af de lande i verden, hvor indkomstforskellene er mindst, jf. figur 1.1. Sådan har det været gennem årtier. De små indkomstforskelle i Danmark skal ses i lyset af en relativt lille lønspreddning, og at skatter og overførsler omfordeler en stor del af indkomsten i samfundet.

Figur 1.1
Indkomstforskelle i OECD-landene, 2010

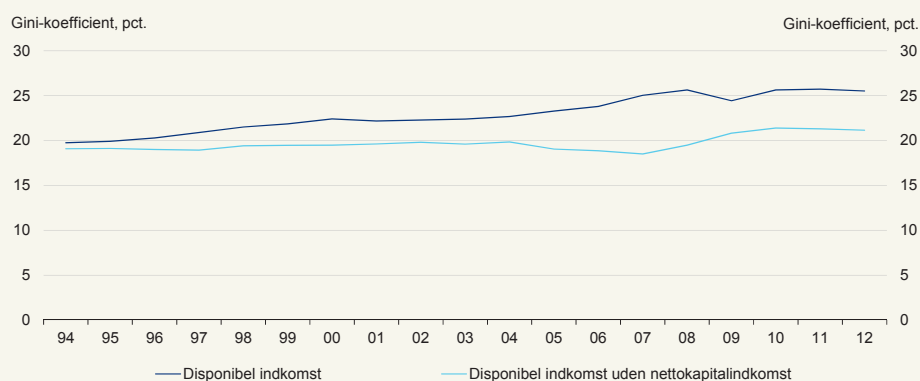


Anm.: Fordeling af disponible indkomster. Jo mindre indkomstforskelle, jo lavere Gini-koefficient. Definitionen af den disponible indkomst i OECD's opgørelse er ikke identisk med definitionen, der ligger til grund for opgørelsen i figur 1.2 mv. Se i øvrigt kapitel 5 om indkomstforskelle og -udvikling.

Kilde: OECD (2013): Income Distribution Database.

Gini-koefficienten, der omregner de samlede indkomstforskelle til ét enkelt tal, er i Danmark steget fra ca. 20 pct. i 1994 til godt 25½ pct. i 2012. En af hovedforklaringerne på stigende indkomstforskelle er udviklingen i kapitalindkomsterne, som blandt andet er påvirket af boligpriserne. Hvis man ser bort fra kapitalindkomsterne, har indkomstforskellene kun været svagt stigende, jf. figur 1.2.

Figur 1.2
Indkomstforskelle målt ved Gini-koefficienten

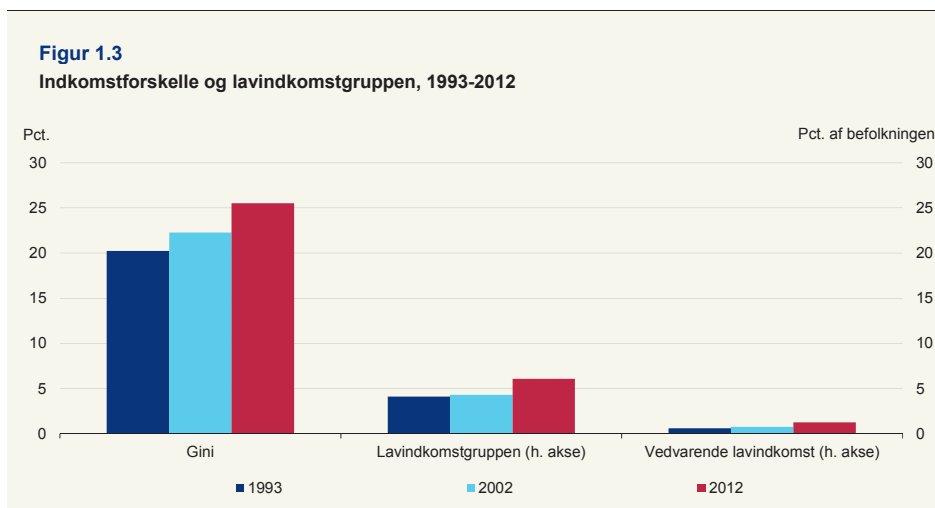


Anm.: Opgjort på baggrund af disponibel indkomst. Nettokapitalindkomst er inkl. imputeret lejeværdi for boligejere. Se kapitel 5 om indkomstforskelle og -udvikling.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Lavere skat på arbejde har isoleret set bidraget til at øge indkomstforskellene, men de fleste skattereformer har kun haft begrænset effekt på indkomstforskellene. Det skal ses i lyset af, at der i forbindelse med reformerne er taget betydelige fordelingsmæssige hensyn. Skatten på arbejdsindkomst er fx nedsat over hele indkomstskalaen.

Lavindkomstgruppen er også vokset siden midten af 90'erne, jf. figur 1.3. Lavindkomstgruppen er den del af befolkningen, hvor den disponible indkomst udgør under 50 pct. af den disponible indkomst i midten af indkomstfordelingen (medianindkomst).

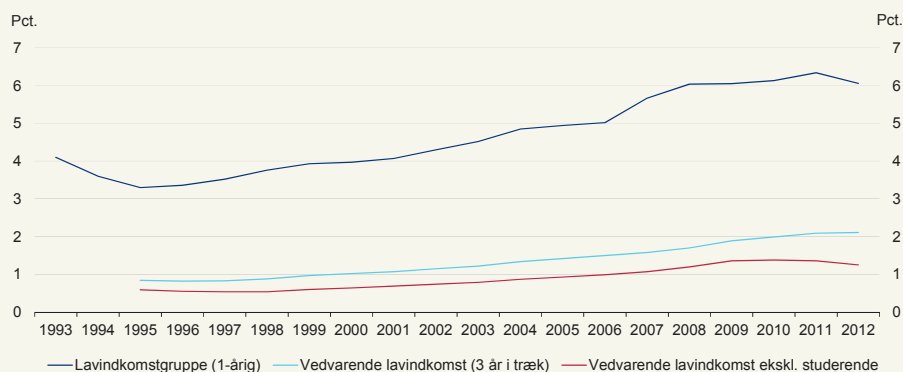


Anm.: Opgjort på baggrund af disponibel indkomst. Se kapitel 5 om indkomstforskelle og -udvikling.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Debatten fokuserer ofte på udviklingen nederst i indkomstfordelingen. Når lavindkomstgruppen er steget, skyldes det blandt andet, at flere unge er under uddannelse og dermed midlertidigt (og frivilligt) i en situation med relativt lav indkomst. Når flere får en uddannelse, styrker det den enkeltes muligheder for et godt og udbytterigt liv på arbejdsmarkedet i form af lavere ledighedsrisiko, større erhvervsdeltagelse og højere løn. Et højere uddannelsesniveau har også samfundsmæssige gevinster i form af højere produktivitet og højere beskæftigelse på sigt.

For de fleste i lavindkomstgruppen er relativt lav indkomst kun et midlertidigt fænomen. Hvis der udelukkende ses på længerevarende lavindkomst – relativt lav indkomst 3 år i træk – og der ses bort fra studerende, udgør lavindkomstgruppen omkring 1 pct. af befolkningen, og den er kun steget svagt i det seneste årti, jf. figur 1.4.

Figur 1.4
Personer med relativ lavindkomst, 1995-2012

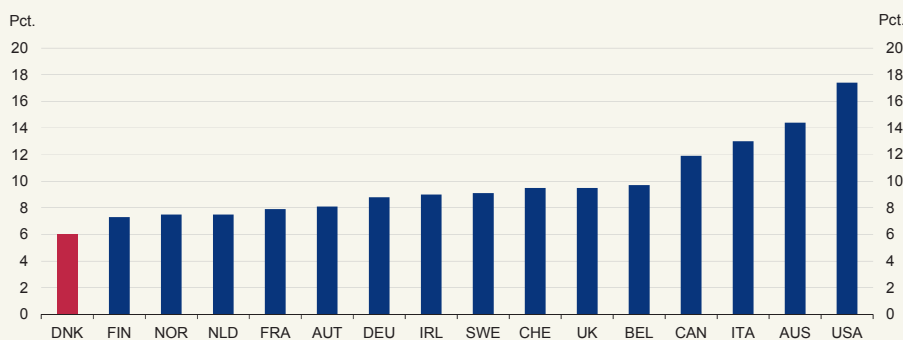


Anm.: Opgjort på baggrund af disponibel indkomst. Se kapitel 5 om indkomstforskelle og -udvikling.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I et internationalt perspektiv er Danmark desuden kendetegnet ved, at der er relativt få personer i lavindkomstgruppen, jf. figur 1.5.

Figur 1.5
Andele af personer i lavindkomstgruppen (1-årig)



Anm.: Opgjort på baggrund af disponibel indkomst. Se kapitel 5 om indkomstforskelle og -udvikling.

Kilde: OECD (2013): Income Distribution Database.

I internationale sammenligninger er det ikke muligt at tage højde for den betydelige omfordeling, der sker via forbruget af offentlige service. I Danmark styrker dette forbrug især forbrugsmulighederne i bunden af indkomstfordelingen og bidrager blandt andet til en høj grad af lige muligheder for uddannelse og sundhed. Danmark er det OECD-land, hvor det indivi-

duelle offentlige forbrug udgør den største andel af økonomien, og adgangen til ydelserne er mere universel end i andre lande.

1.2 Økonomisk fattigdom

Selv i meget velstående lande med små indkomstforskelle vil der altid være personer, som har en relativt lav indkomst i forhold til det typiske i befolkningen. Relativt lav indkomst kan afspejle manglende muligheder i forhold til resten af befolkningen. Hvis situationen er vedvarende, kan det være problematisk og udtryk for økonomisk fattigdom.

Der er en række udfordringer knyttet til det at definere og måle økonomisk fattigdom. Regeringen nedsatte derfor i maj 2012 et ekspertudvalg, der fik til opgave at belyse metoder og udarbejde et forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Arbejdet skulle forbedre grundlaget for at følge udviklingen i antallet af fattige og styrke muligheden for at målrette politiske initiativer mod særligt udsatte grupper.

Ekspertudvalget har defineret fattigdom som en situation, hvor en person eller familie ufrivilligt har væsentlig dårligere livsvilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor denne situation skyldes mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske, hvor situationen er vedvarende, og hvor personen eller familien ikke har, eller kun i begrænset omfang har, mulighed for ved egen drift at ændre situationen.

Ekspertudvalget understreger i sin beretning, at økonomisk fattigdom ikke kan defineres objektivt og entydigt, ligesom der er udfordringer forbundet med at foretage en præcis opgørelse på statistiske data, som afspejler den formelle definition.

Udvalget har i sin beretning peget på en statistisk afgrænsning, som ifølge udvalget primært vil omfatte personer, som ufrivilligt vedvarende er i en meget vanskelig økonomisk situation. Konkret afgrænses økonomisk fattige som personer, der tre år i træk har

- en relativt lav disponibel indkomst (under 50 pct. af medianindkomsten),
- ikke har formue af betydning,
- og ikke er studerende over 17 år eller er i familie med en studerende over 17 år.

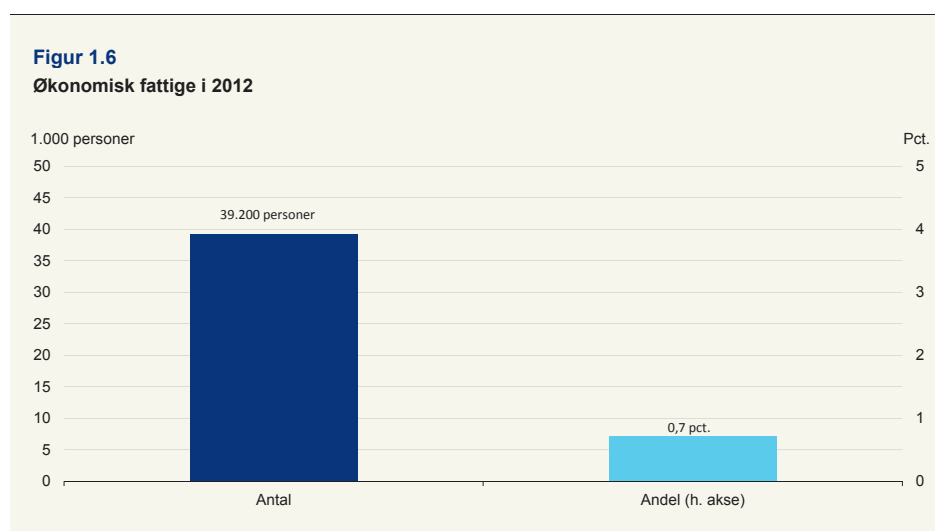
Regeringen har besluttet at følge ekspertudvalgets anbefalinger, der foruden det konkrete forslag til afgrænsning af økonomisk fattigdom også omfatter forslag om, at der udarbejdes en årlig fattigdomsredegørelse.

Regeringen vil årligt redegøre for fattigdom i *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitament*. Analyserne skal belyse den overordnede udvikling i antallet af personer med begrænsede økonomiske ressourcer, styrke vidensgrundlaget og identificere særligt udsatte grupper og derigennem bidrage til at målrette politiske tiltag.

Økonomisk fattigdom kan forebygges og afhjælpes på mange måder. Et effektivt værn mod fattigdom er en stærk arbejdsmarkedstilknøytning, som fx kan fremmes gennem uddannelse og en effektiv beskæftigelsesindsats. For nogle kan der være konkrete sociale problemer, der

skal løses, før den enkelte kan få fodfæste på arbejdsmarkedet. Højere ydelser kan principielt løfte indkomstoverførselsmodtagere ud af økonomisk fattigdom, men mindre tilskyndelse til beskæftigelse og uddannelse kan samtidig føre til fastlåsning i langvarig offentlig forsørgelse. Højere forsørgelsesydelse gør det desuden vanskeligere at finansiere fri og lige adgang til uddannelse, sundhed mv.

Analyserne i denne redegørelse tegner et billede af gruppen af økonomisk fattige som en lille og meget sammensat gruppe, hvilket svarer til konklusionerne i ekspertudvalgets beretning. Gruppen af økonomisk fattige udgør i 2012 ca. 39.200 personer, svarende til godt 0,7 pct. af befolkningen, jf. figur 1.6.



Anm.: Se kapitel 7 om økonomisk fattigdom.

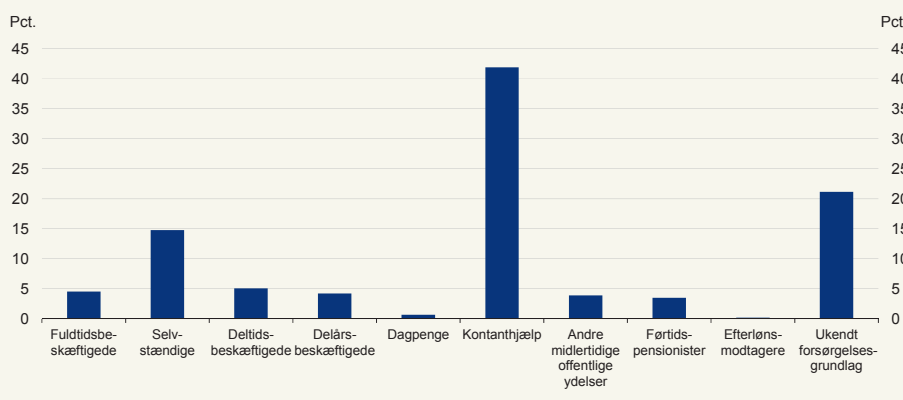
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Når økonomisk fattige udgør en relativt lille andel af befolkningen, skal det blandt andet ses i lyset af, at der i Danmark som nævnt er fri og lige adgang til en række velfærdsydelser og et finmasket socialt sikkerhedsnet for familier, der ikke har mulighed for at forsørge sig selv. Opgørelserne af økonomisk fattigdom baserer sig i denne redegørelse alene på analyser af danske data, da det ikke er muligt at opgøre antallet af økonomisk fattige i andre lande efter den danske afgrænsning. Man skal desuden være opmærksom på, at ekspertudvalget ikke fandt eksempler på sammenlignelige højindkomstlande med veludbyggede velfærdssamfund, der opererer med en egen officiel fattigdomsgrænse.

Det er ikke muligt at pege på nogle få udvalgte karakteristika, der med stor præcision karakteriserer personer, der er økonomisk fattige. Der er imidlertid nogle grupper, der er overrepræsenterede.

Kontanthjælpsmodtagere, selvstændige og personer uden kendt forsørgelsesgrundlag udgør den største del af økonomisk fattige, jf. figur 1.7.

Lønmodtagere, førtidspensionister, dagpengemodtagere og efterlønsmodtagere udgør derimod en relativt lille del af de økonomisk fattige mellem 18 og 64 år. Blandt lønmodtagerne er særligt de fuldtidsbeskæftigede klart underrepræsenterede. Det understreger, at tilknytningen til arbejdsmarkedet har stor betydning for risikoen for at være økonomisk fattig.

Figur 1.7**Økonomisk fattige mellem 18 og 64 år opdelt på egen arbejdsmarkedsstatus, 2012**

Anm.: 18-64-årige. Opgørelsen tager udgangspunkt i den enkeltes arbejdsmarkedsstatus. Beskæftigede, der er omfattet af økonomisk fattigdom, kan fx have meget store renteudgifter eller være i familie med en selvstændig med lav indkomst. 'Øvrige midlertidigt offentligt forsørgede' er fx ledighedsydelse, fleksjob, SU, sygedagpenge, revalidering. Se i øvrigt kapitel 7 om økonomisk fattigdom.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

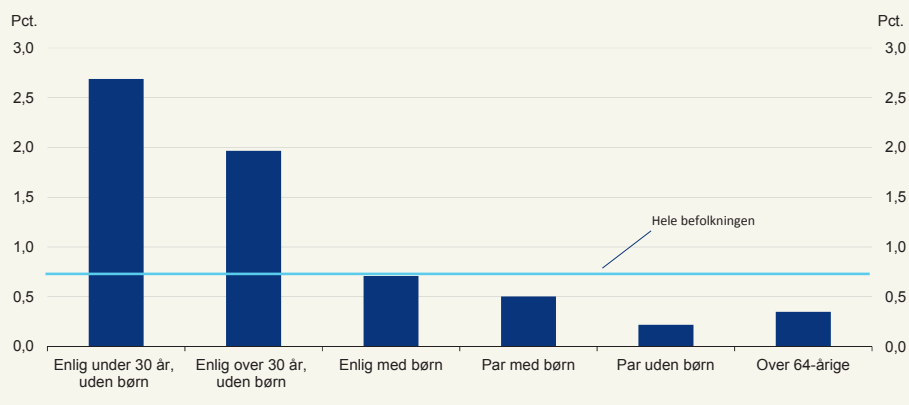
For en del af de økonomisk fattige er der kun meget sporadiske statistiske oplysninger om deres indkomster, idet de hverken modtager overførselsindkomst eller har lønindkomst ('ukendt forsørgelsesgrundlag'). Denne gruppe kan have forbrugsmuligheder, der ikke foreligger oplysninger om, fra familier og venner, indkomst fra sort arbejde mv. Der kan også være tale om personer, som er rejst ud af landet i længerevarende perioder, uden at det er blevet registreret.

Et andet karakteristika, der er fremtrædende i gruppen af økonomisk fattige, er knyttet til alderen. Der er økonomisk fattige i alle aldersklasser, men personer fra starten af 20'erne til starten af 40'erne er markant overrepræsenterede. Det skal blandt andet ses i lyset af, at en del af de unge endnu ikke har færdiggjort en kompetencegivende uddannelse, og at mange er i færd med at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Overrepræsentationen hænger også sammen med ungedelserne i kontanthjælpssystemet.

Voksne i aldersklasserne fra midten af 40'erne og frem er modsat underrepræsenterede. Det hænger sammen med, at disse alderstrin generelt har et godt fodfæste på arbejdsmarkedet, og at ydelserne for pensionister ligger over indkomstgrænsen for økonomisk fattigdom. Der er således meget få pensionister blandt de økonomisk fattige.

Personer i børnefamilier er set under ét ikke oftere økonomisk fattige end andre personer i befolkningen, jf. figur 1.8. Modsat er især unge enlige uden børn markant overrepræsenterede blandt de økonomisk fattige.

Figur 1.8
Repræsentativitet opdelt på familie- og alderskategorier i 2012

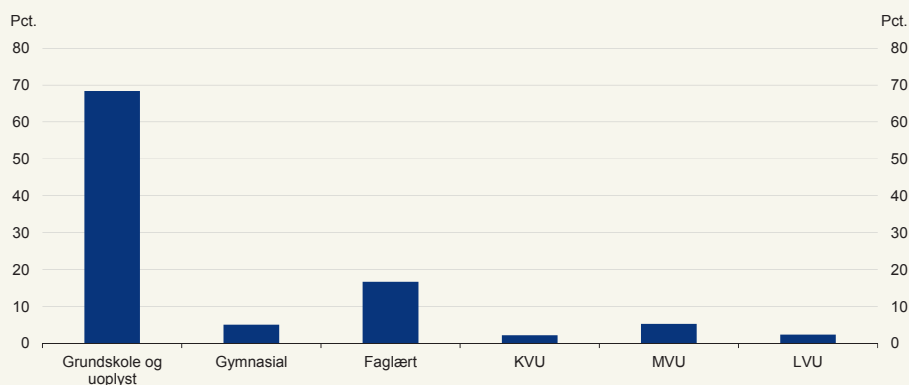


Anm.: Alle over 64-årige er placeret i egen kategori uanset øvrig familiestatus. Hvis andelen for en familie- og alderskategori er større (mindre) end andelen i hele befolkningen, svarer det til, at 'kategorien' er overrepræsenteret (underrepræsenteret) blandt økonomisk fattige. Se i øvrigt kapitel 7 om økonomisk fattigdom.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Ud af de 39.200 økonomisk fattige er 7.900 børn. Børnene er økonomisk fattige, fordi deres familie set under ét er økonomisk fattige. Forældrene til økonomisk fattige børn er kendetegnet ved et forholdsvis lavt uddannelsesniveau. Omkring 70 pct. af børnene er i familie med voksne uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. figur 1.9.

Figur 1.9
Økonomisk fattige børn opdelt efter højeste uddannelse hos de voksne i familien i 2012

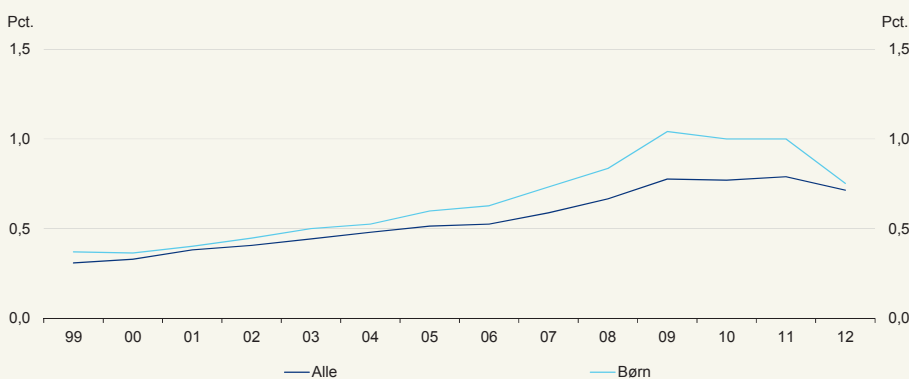


Anm.: Grundskole omfatter personer med uoplyst uddannelsesniveau, der blandt andet typisk omfatter indvandrere med medbragt uddannelse. Se kapitel 7 om økonomisk fattigdom.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Et af hovedformålene med fattigdomsredegørelsen er at følge og om muligt at forklare udviklingen i antallet af økonomisk fattige. Antallet af økonomisk fattige personer er steget gradvist fra 16.200 i 1999 til 42.100 i 2009. Herefter har antallet ligget stabilt frem mod 2011, hvorefter antallet af økonomisk fattige er faldet til 39.200 personer i 2012, hvilket svarer til 0,7 pct. af befolkningen. Der er især sket et fald i antallet af økonomisk fattige børn fra 2011 til 2012, jf. figur 1.10.

Figur 1.10
Økonomisk fattige, 1999-2012



Anm.: Se kapitel 8 om udvikling i økonomisk fattigdom.

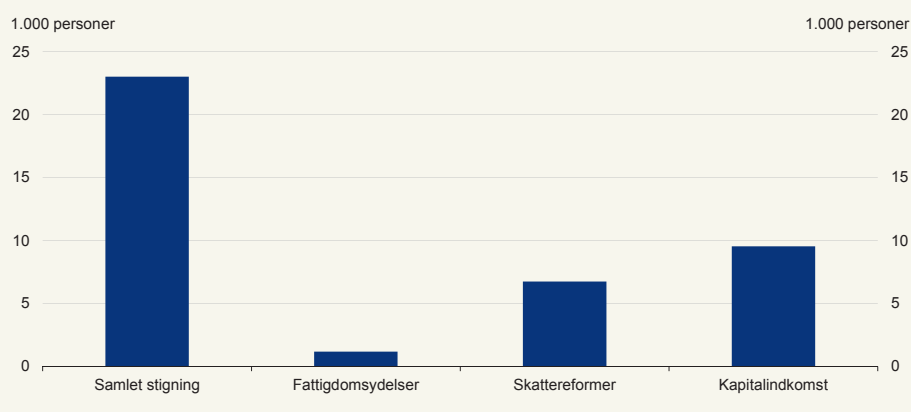
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er mange forhold, der påvirker antallet af økonomisk fattige, og det er ikke muligt at lave en præcis opdeling i bidrag, der kan forklare den samlede stigning i antallet af økonomisk fattige siden 1999. Der kan imidlertid peges på tre forhold, der i betydeligt omfang kan bidrage til at forklare udviklingen frem til 2012: Indførslen af de såkaldte fattigdomsydelser, de gennemførte skattereformer i perioden frem til 2011 samt udviklingen i kapitalindkomsterne (som blandt andet er påvirket af boligpriserne).

Indførslen af 'fattigdomsydelserne' – starthjælp, kontanthjælpsloftet mv. – i starten af 00'erne har sænket indkomsten i bunden af indkomstfordelingen og har derfor isoleret set øget antallet af økonomisk fattige, formentlig med op mod 5.500 personer. Virkningen kan opgøres til omkring 1.200 personer i 2012, idet 'fattigdomsydelserne' er afskaffet med virkning fra 1. januar 2012, jf. figur 1.11.

Når der stadig er en effekt på antallet af økonomisk fattige i 2012, skyldes det, at kriteriet for økonomisk fattigdom er baseret på indkomstforholdene i tre år.

Figur 1.11
Isolerede bidrag til stigning i økonomisk fattigdom fra 1999 til 2012



Anm.: Bidraget fra kapitalindkomst skal blandt andet ses i lyset af boligprisudviklingen. Se kapitel 8 om udvikling i økonomisk fattigdom.

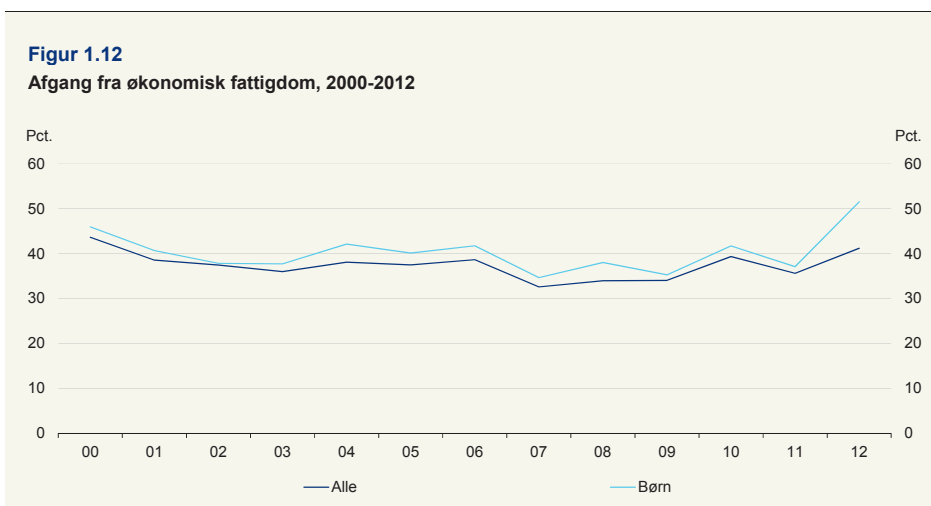
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Skattereformerne frem til 2011 og udviklingen i kapitalindkomsterne i perioden – herunder det imputerede afkast af stigende huspriser – kan isoleret set forklare en stigning på henholdsvis 6.700 og 9.500 økonomisk fattige i perioden 1999-2012. Når disse forhold har øget gruppen af økonomisk fattige, skyldes det en anden mekanisme end indførslen af fattigdomsydelserne. Indførslen af fattigdomsydelserne mindskede indkomsterne i bunden af indkomstfordelingen. Skattereformerne og øget kapitalindkomst har især bidraget til en forholdsmæssig stor stigning i medianindkomsten – og dermed indkomstkriteriet for fattigdom – men har altså ikke sænket indkomsten i bunden af indkomstfordelingen.

Ændringerne i skattereglerne er indført med henblik på at øge gevinsten ved at arbejde. De styrkede økonomiske incitamerter øger arbejdsudbuddet, hvilket betyder, at flere opnår og fastholder beskæftigelse, og færre er på overførselsindkomst. Disse effekter er betydelige, men er ikke indregnet i skønnet over det isolerede bidrag i ovenstående opgørelse, fordi man ikke med nøjagtighed kan identificere, hvem, og dermed hvor mange flere, der ville have været økonomisk fattige, hvis skattereformerne ikke havde bidraget til at øge erhvervsdeltagelsen.

1.3 Afgang fra økonomisk fattigdom

Der er betydelig mobilitet ud af gruppen af økonomisk fattige. Andelen, der forlader gruppen af økonomisk fattige fra det ene år til det næste, udgør i størrelsesordenen 30-45 pct., jf. figur 1.12. Stigningen i antallet af økonomisk fattige har ikke omsat sig i væsentlig lavere mobilitet ud af gruppen set over den betragtede periode.



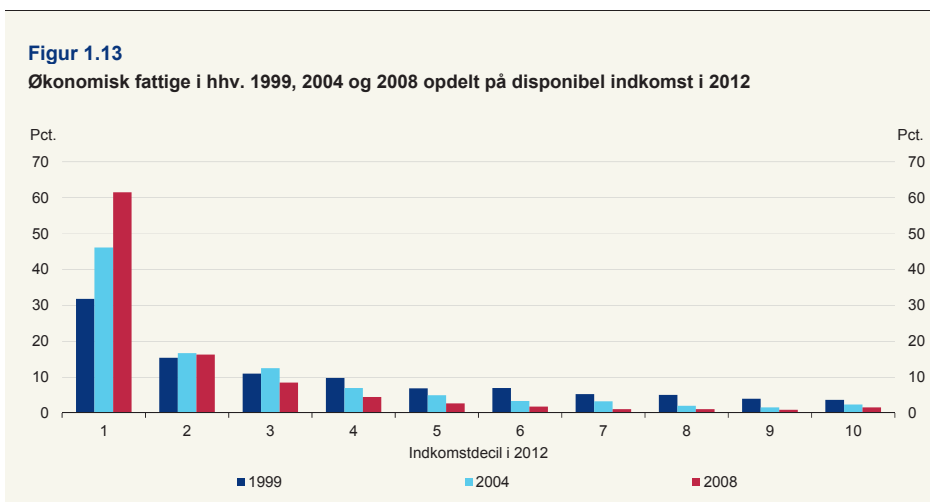
Anm.: I forhold til økonomisk fattige året før. Inklusive udvandrede og døde. Se i øvrigt kapital 8 om udvikling i økonomisk fattigdom.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Afgangsraten for børn er konsekvent højere end afgangsraten for økonomisk fattige generelt. Den særligt store afgang for børn fra 2011 til 2012 hænger sammen med afskaffelsen af 'fattigdomsydelserne', som i relativt stort omfang har reduceret antallet af børn i gruppen.

De fleste, der forlader gruppen af økonomisk fattige, har i årene derefter en relativt lav indkomst. Det skal blandt andet ses i lyset af en forholdsvis svag uddannelsesmæssig baggrund sammenlignet med befolkningen som helhed.

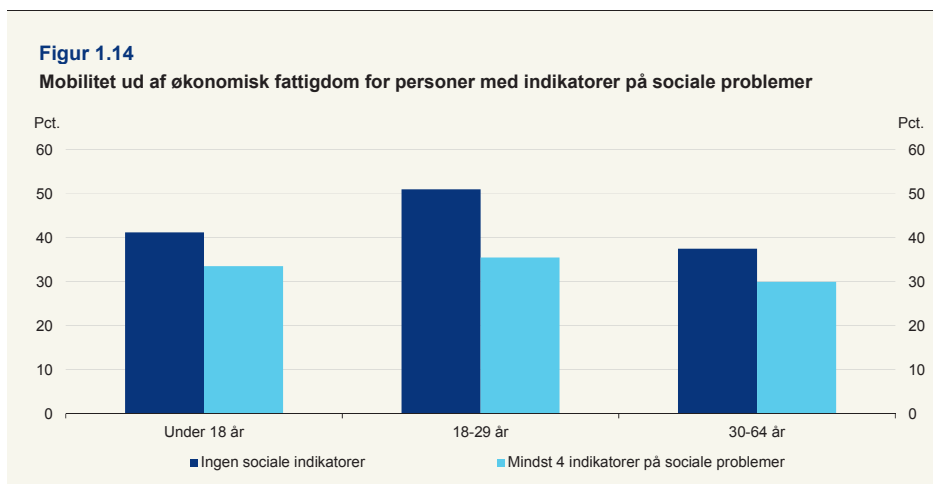
Mange, der har været i gruppen af økonomiske fattige, bevæger sig dog gradvist opad i indkomstfordelingen. Efter nogle år er en del rykket så højt op, at det placerer dem i den øverste halvdel af indkomstfordelingen, jf figur 1.13.



Anm.: Eksklusive udvandrede og døde. Se i øvrigt kapitel 8 om udvikling i økonomisk fattigdom.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Økonomisk fattigdom er særligt problematisk, hvis den enkelte person eller familie også er udfordret på andre måder, fx har sociale problemer, svage kompetencer eller ressourcesvag opvækst. Fattigdom og andre problemer kan således virke gensidigt forstærkende.

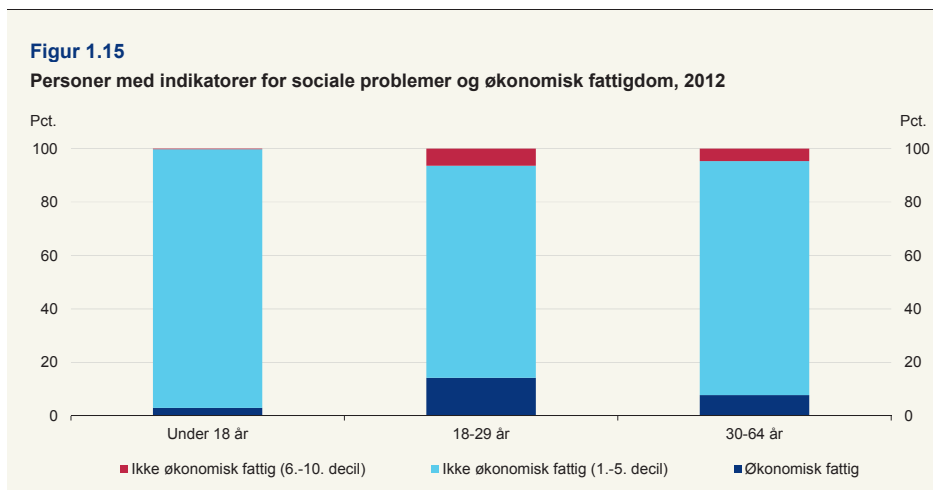
Ekspertudvalget for fattigdom pegede på en række indikatorer for sociale problemer, herunder svag arbejdsmarkedstilknytning og psykisk diagnose. Også for økonomisk fattige med disse indikatorer er der en betydelig mobilitet ud af økonomisk fattigdom, idet den dog er mindre end for andre, jf. figur 1.14.



Anm.: Mobiliteten er opgjort fra 2010 til 2011. Se kapitel 9 om sociale indikatorer.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer med indikatorer på sociale problemer er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige. Der er imidlertid langt fra en entydig sammenhæng mellem sociale problemer og lav indkomst. Hovedparten af personerne med indikatorer på sociale problemer er således ikke økonomisk fattige, jf. figur 1.15. Det skal blandt andet ses i lyset af, at de eksisterende ydelsessystemer tager socialpolitiske hensyn. Nogle af de mest udsatte modtager førtidspension, der ligger over den kritiske indkomstgrænse. Det kan fx gælde personer med et langt og invaliderende misbrug bag sig, hvor selvforsørgelsesmulighederne er udtømt, og som derfor har fået tilkendt førtidspension.



Anm.: Personer med indikatorer for sociale problemer er her personer med mindst 4 af de sociale indikatorer, som ekspertudvalget har peget på. Se kapitel 9 om sociale indikatorer.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Billedet afspejler også, at sociale problemer ikke i alle tilfælde kan måles med stor præcision. De sociale indikatorer er blandt andet baseret på oplysninger om uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning, sociale foranstaltninger i barndommen, psykiske diagnoser og for børns vedkommende oplysninger om forældres uddannelse og beskæftigelse. Der vil være personer, der har en række af disse sociale indikatorer, som forsørger sig selv og har et godt socialt liv, fx i kraft af uobserverbare ressourcer eller støtte fra familie og venner.

Man skal desuden være opmærksom på, at et socialt problem kan have negative konsekvenser, selv om den enkelte ikke er økonomisk fattig. Det kan fx gælde en alkoholmisbruger, der er i stand til at varetage et job, men hvor misbruget har konsekvenser i relation til helbred, familiens trivsel mv.

Resultaterne peger på, at en socialpolitik, der sigter på at udfolde uddannelses- og beskæftigelsespotentialerne hos den enkelte, hvor det er muligt, er et centralt element i indsatsen mod økonomisk fattigdom. Indsatsen skal ses som supplement til de generelle bestræbelser på at øge befolkningens uddannelsesniveau og tilknytning til arbejdsmarkedet. Omvendt kan socialpolitikken ikke tilrettelægges, så den alene sigter mod at bekæmpe økonomisk fattigdom, da en række sociale problemer i givet fald kan blive overset. Regeringen har gennemført en række reformer, der har haft til formål at styrke uddannelsesniveauet og arbejdsmarkedstilknytningen.

Reformerne sigter på at løfte uddannelse og beskæftigelse bredt og dermed forudsætningerne for selvforsørgelse. De suppleres af en målrettet socialpolitisk indsats, der skal håndtere specifikke sociale problemer, jf. boks 1.1.

Afskaffelsen af de lave ydelser i kontanthjælpssystemet (fattigdomsydelserne) og loftet over børne- og ungedydelserne reducerer isoleret set antallet af økonomisk fattige, idet begge initiativer øger overførslerne for personer omfattet af ændringerne, herunder nogle personer med en disponibel indkomst, der før lå under den kritiske indkomstgrænse. Afskaffelsen af 'fattigdomsydelserne' og loftet over børne- og ungedydelserne skønnes isoleret set at reducere antallet af økonomisk fattige med 7.000 personer, når den fulde virkning er realiseret. Faldet i antallet af økonomisk fattige i 2012 skal ses i lyset heraf.

Initiativerne har især løftet børnefamilier og dermed børn ud af fattigdom. Afskaffelsen af 'fattigdomsydelserne' og loftet over børne- og ungedydelserne skønnes isoleret set at reducere antallet af økonomisk fattige børn med ca. 3.700.

Boks 1.1**Regeringens reformer og sociale 2020-mål**

Regeringen har siden sin tiltrædelse taget en række initiativer, der sigter på at sikre reelt lige muligheder og bekæmpe og forebygge fattigdom. Reformerne af folkeskolen og erhvervsuddannelserne skal sikre, at flest muligt står med en god ungdomsuddannelse som afsæt for et langt arbejdsliv eller for at kunne læse videre. Reformerne af kontanthjælp, førtidspension og fleksjob sigter på at give bedst mulig støtte og hjælp til dem, der af den ene eller anden årsag ikke fik foden inden for på arbejdsmarkedet.

En bred reformindsats med fokus på uddannelse og varig beskæftigelse er med til at sikre større social mobilitet i samfundet og bidrager til, at færrest muligt bliver fastholdt på passiv forsørgelse og ender i økonomisk fattigdom. Men selv med en meget ambitiøs reformindsats vil der stadig være nogle, som ikke er hjulpet af en generel uddannelses- og beskæftigelsesindsats, og hvor der er brug for en målrettet og effektiv socialpolitisk indsats. Regeringen har derfor sat en række konkrete socialpolitiske 2020-mål, der skal sikre, at den hjælp, der ydes, gør en forskel og fører til bedre sociale forhold:

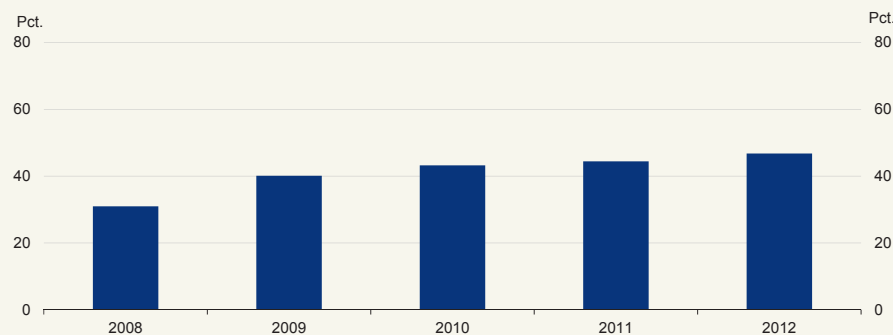
- Mindst 50 pct. af udsatte børn og unge har som 25-årige gennemført en ungdomsuddannelse
- De udsatte børns faglige niveau i læsning og matematik skal forbedres
- Andelen af 15-17-årige udsatte unge, der begår kriminalitet og får en fældende strafferetlig afgørelse, skal falde med mindst 25 pct.
- Andelen af anbringelser, der bryder sammen, skal falde med mindst 30 pct.
- Antallet af hjemløse i Danmark reduceres med mindst 25 pct.
- Andelen af borgere, der vender tilbage til et herberg eller et forsorgshjem inden for det første år efter udskrivning til egen bolig, må højst udgøre 20 pct.
- Andelen af kvinder på kvindekrisecentre, der har behov for mere end ét ophold, reduceres med mindst 30 pct.
- Andelen af borgere, som afslutter et behandlingsforløb for stofmisbrug som stoffri eller med reduktion i misbruget, øges til mindst 50 pct.
- Antallet af narkorelaterede dødsfald skal reduceres og fastholdes på et niveau på højst 200 personer

Regeringen vil desuden arbejde for at opstille mål for større effekt af alkoholbehandlingen og indsatsen for prostituerede og mennesker med svær psykisk sygdom. Fremdriften i forhold til de socialpolitiske mål vil have stor betydning for målgrupperne og forebygge økonomisk fattigdom.

1.4 Mobilitet på det danske arbejdsmarked

Et job med relativt lav løn kan være vejen ud af fattigdom. Det kan efterfølgende gradvist føre til bedre fodfæste og højere løn. Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved stor mobilitet, som afspejler et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked med mange jobåbninger. Denne mobilitet har mange fordele, fx betyder de mange jobåbninger, at ledige har gode muligheder for at få et nyt job, og at der er gode muligheder for at søge og få et nyt og bedre lønnet job for dem, som allerede er på arbejdsmarkedet.

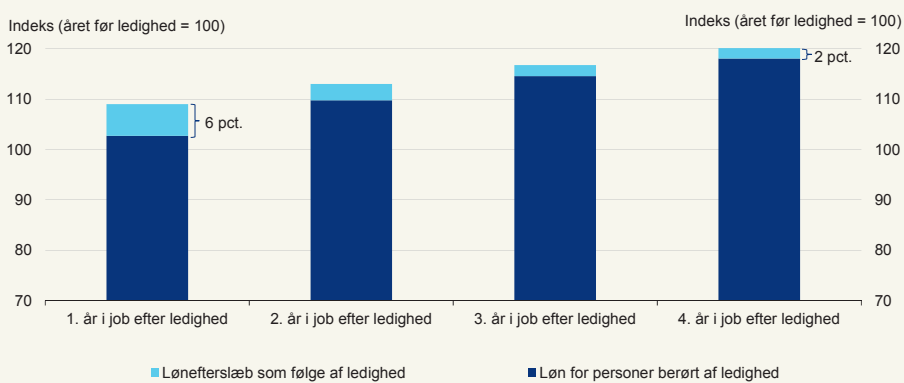
Cirka 30 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, der i 2007 lå i 1. løndecil, ligger året efter højere i lønfordelingen. I løbet af få år er det omkring halvdelen, som er rykket op i lønfordelingen, jf. figur 1.16.

Figur 1.16**Andel, der tilhører 1. løndecil i 2007, og rykker op i lønfordeling i de følgende år**

Anm.: Personer i 1. løndecil i 2007, som er fuldtidsbeskæftigede alle år 2007-2012. Se i øvrigt kapitel 3 om lønmobilitet i Danmark.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer, der opnår beskæftigelse efter at have været berørt af ledighed, kan opleve, at lønnen er lavere, end den ville have været i en situation uden et ledighedsforløb. I første år efter et ledighedsforløb er lønnen i gennemsnit 6 pct. lavere end lønnen for sammenlignelige fuldtidsbeskæftigede, der ikke har været berørt af ledighed, jf. figur 1.17. Men lønnen stiger hurtigere i de efterfølgende år, hvormed lønefterslæbet indsnævres.

Figur 1.17**Lønindkomst og lønefterslæb 1. til 4. år efter ledighed**

Anm.: Lønindkomst (nominelt) og lønefterslæb for fuldtidsbeskæftigede, der er berørt af ledighed. Se i øvrigt kapitel 3 om lønmobilitet.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

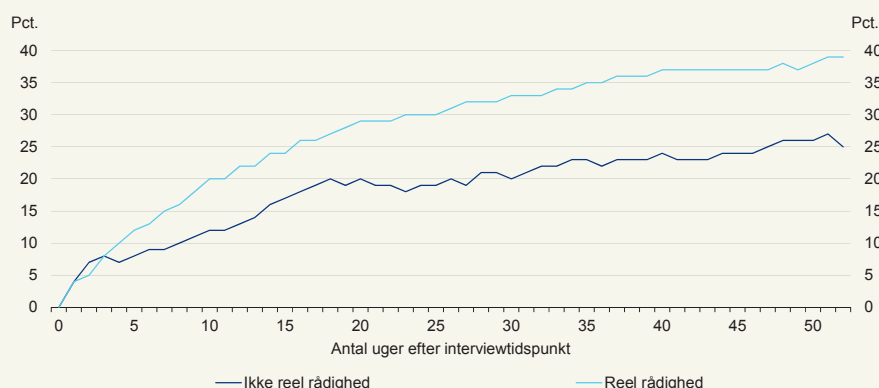
Et af de forhold, der har betydning for lønnen, når man træder ind på arbejdsmarkedet, er længden af ledighedsforløbet. Jo kortere ledighedsforløb, jo højere er indgangslønnen typisk i forhold til sammenlignelige fuldtidsbeskæftigede, jf. kapitel 3.

Der er en række forhold, der har betydning for, om et ledighedsforløb bliver kort eller længevarende. Den aktuelle konjunktursituation og individuelle kvalifikationer spiller en rolle. Den enkeltes adfærd har imidlertid også stor betydning. Hvis den enkelte søger aktivt og søger bredt geografisk og i forhold til brancher, er der væsentlig større sandsynlighed for, at den enkelte hurtigt får et job.

Den interviewbaserede Arbejdskraftundersøgelse kan give et billede af, hvor mange ledige der reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet. I 2013 svarede 82 pct. af de interviewede ledige, at de ønsker et job, søger et job og kan tiltræde et job. Der er med andre ord omtrent 18 pct., der ikke reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Følger man de lediges arbejdsmarkedsstatus i ugerne efter, de interviewes til Arbejdskraftundersøgelsen, viser det sig, at ledige, der svarer, at de reelt står til rådighed, i højere grad overgår til beskæftigelse end ledige, der ikke reelt står til rådighed, jf. figur 1.18.

Figur 1.18
Dagpengemodtagere, der efterfølgende bliver selvforsørgende, 2010-2012



Anm.: Selvforsørgelse afgrænset som uger uden offentlig forsørgelsesydelse. Se i øvrigt kapitel 2 om incitamenter til at arbejde og rådighed.

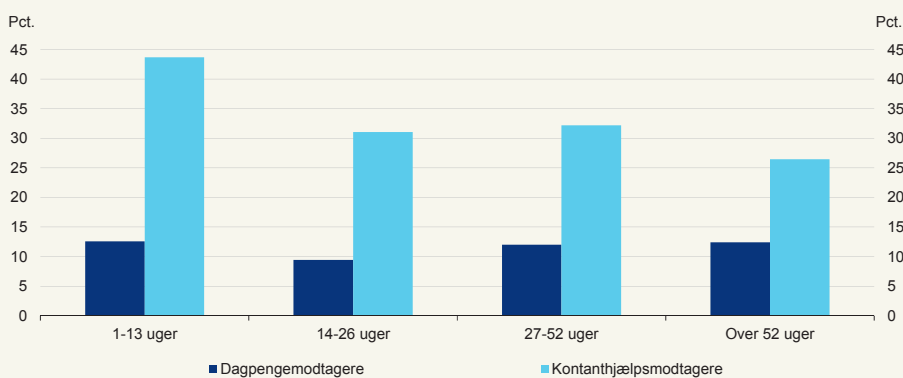
Kilde: Egne beregninger på AKU og DREAM-databasen.

Selv om der fortsat kan være et potentiale for at styrke lediges rådighed yderligere, peger Arbejdskraftundersøgelsen på, at problemerne med manglende rådighed i dag er markant mindre end tidligere. Det markante fald i andelen af ledige, der reelt ikke står til rådighed, skal blandt andet ses i lyset af de lovændringer, der er gennemført vedrørende den aktive beskæftigelsesindsats, herunder opstramninger af rådighedsregler samt afskaffelse af forlænget dagpengeregulering til ældre.

Der er i dag tegn på manglende rådighed både for ledige med korterevarende og længerevarende ledighed bag sig. Det gælder både for dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere. Resultatet peger på, at der allerede tidligt i ledighedsforløbet er et potentiale for at styrke rådigheden blandt ledige, jf. figur 1.19.

Figur 1.19

Andel af bruttoledige, der reelt ikke står til rådighed opdelt på varighed af ledighedsforløb, 2011-2013



Anm.: Kontanthjælp er her arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Varighed af ledighedsforløb er opgjort på interviewtidspunkt. Se i øvrigt kapitel 2 om incitamenter til at arbejde og rådighed.

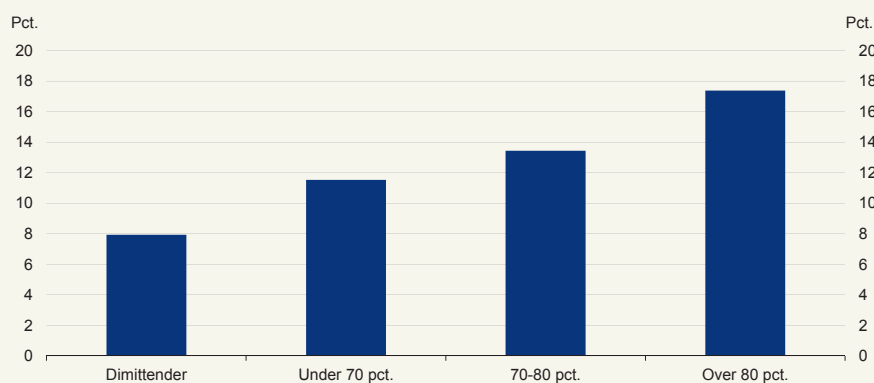
Kilde: Egne beregninger på AKU.

Der kan være forskellige forklaringer på manglende reel rådighed. Det kan fx være unge, der har planer om at påbegynde en uddannelse, ligesom manglende rådighed i nogle tilfælde kan afspejle problemer, der ikke relaterer sig til ledighed, fx sygdom. Manglen på reel rådighed kan imidlertid også afspejle et relativt lavt økonomisk incitament til beskæftigelse.

Jo højere kompensationsgrad, jo mere udbredt er manglen på reel rådighed. I gruppen med en bruttokompensationsgraden på over 80 pct. er det over 17 pct., der ikke reelt står til rådighed, jf. figur 1.20.

Figur 1.20

Dagpengemodtagere, der reelt ikke står til rådighed efter størrelsen af bruttokompensationsgraden, 2007-2012



Anm.: Der er i denne opgørelse anvendt *bruttokompensationsgrader*, der måler, hvor stor indkomsten (før skat) er som overførselsmodtager i forhold til indkomsten (før skat) som beskæftiget. Se i øvrigt kapitel 2 om incitamerter og rådighed.

Kilde: Egne beregninger på AKU og lovmodellens datagrundlag.

Sammenhængen mellem økonomiske incitamerter til beskæftigelse og lediges rådighed illustrerer, at der er en risiko for, at skatte- og overførselssystemet tilsammen kan virke fastlåsende, hvis beskæftigelsesindsatsen ikke sikrer, at ledige er aktivt jobsøgende. Det kan have utilsigtede negative virkninger for samfundsøkonomien og for den enkeltes muligheder for at få et aktivt liv på arbejdsmarkedet, fordi langvarig offentlig forsørgelse i sig selv begrænser jobmulighederne.

1.5 Styrket tilskyndelse til beskæftigelse

Gennem de seneste årtier er tilskyndelsen til at arbejde øget markant. Det skal ses i lyset af en række reformer, der har sænket skatten på arbejde.

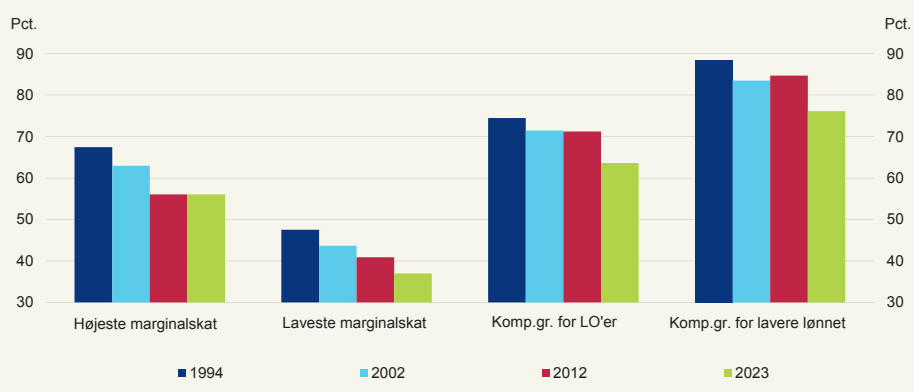
Skatten på den sidst tjente krone er sænket, hvilket har styrket tilskyndelsen til at øge sin arbejdstid, dygtiggøre sig eller på anden vis gøre en ekstra indsats. Mens den højeste marginalskat udgjorde ca. 67 pct. i begyndelsen af 90'erne, er den i dag faldet til ca. 56 pct. Den laveste marginalskat er også reduceret markant, jf. figur 1.21.

Der er en række forhold, der har betydning for, om den enkelte er i beskæftigelse eller ej. Det gælder blandt andet tilfredsstillende ved at bidrage aktivt på arbejdsmarkedet, fællesskabet med arbejdskolleger og betydningen af at kunne forsørge sig selv. Rådighedsforpligtelsen i dagpenge- og kontanthjælpssystemet og den økonomiske tilskyndelse spiller også en rolle.

Den økonomiske gevinst ved at deltage aktivt på arbejdsmarkedet – som kan måles ved *kompenationsgraden* – er også styrket siden starten 90'erne. Kompenationsgraden måler, hvor stor indkomsten (efter skat) er som overførselsmodtager i forhold til indkomsten (efter skat) som beskæftiget. Jo lavere kompenationsgraden er, jo stærkere er den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse.

For en typisk LO'er er kompenationsgraden faldet fra omkring 65 pct. i begyndelsen af 90'erne til 61 pct. i 2012. Det er udtryk for, at rådighedsbeløbet er steget hurtigere for erhvervsaktive end for ledige, og at gevinsten ved at deltage aktivt på arbejdsmarkedet dermed er styrket.

Figur 1.21
Økonomiske incitamenter til at arbejde, 1994-2023



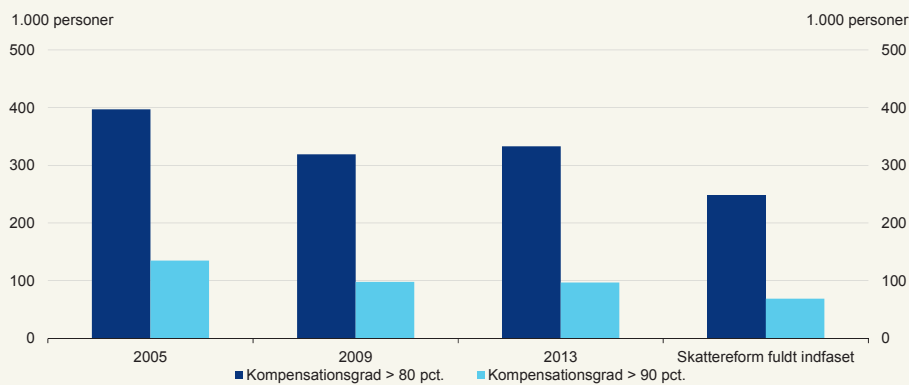
Anm.: Figuren viser hhv. skatten på den sidst tjente krone (marginalskat) og nettokompenationsgraden for en enlig uden børn, der bor til leje, og som er berettiget til dagpenge i tilfælde af ledighed. En lavere lønnet har en lønindkomst på 80 pct. af en gennemsnitlig arbejders løn. Der er set bort fra værdien af pensionsindbetalinger, udgifter til transport mv. i denne opgørelse af kompenationsgraden, mens der tages højde for disse elementer i opgørelserne på registerdata, jf. figur 1.22.

Kilde: Egne beregninger.

Antallet af personer med en relativt svag økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse er også faldet. Svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse kan ikke defineres entydigt, og i sidste ende vil det afhænge af den enkelte person, om vedkommende oplever et "svagt" økonomisk incitament til at være i beskæftigelse. Analytisk tager man ofte udgangspunkt i personer med en kompenationsgrad over 80 eller 90 pct.

Gruppen af personer – hvor nettokompenationsgraden overstiger 80 pct. – udgjorde ca. 400.000 personer i 2005, men er siden nedbragt. Det skal blandt andet ses i lyset af lavere skat på arbejde, jf. figur 1.22.

Figur 1.22
Personer med høje kompensationsgrader



Anm.: Personer med nettokompensationsgrad over hhv. 80 og 90 pct.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde vil blive styrket yderligere i de kommende år, i takt med at skattereformen fra 2012 bliver fuldt indfaset. Lavere skat på arbejde og andre reformer øger arbejdsudbuddet gennem højere arbejdstid og større deltagelse på arbejdsmarkedet.

Når reformerne er fuldt indfaset, vil der dog fortsat være ca. 250.000 personer, som har en kompensationsgrad på over 80 pct.

Der vil også stadig være nogle, som har en relativt svag økonomisk tilskyndelse til at øge deres arbejdsindsats. Når skattereformen er fuldt indfaset, vil der fortsat være knap 30.000 fuld-tidsbeskæftigede, hvor den sammensatte marginalprocent overstiger 60 pct., og som dermed har en forholdsvis lille økonomisk gevinst ved at gøre en ekstra indsats. Det er især enlige forsørgere, som har en høj sammensat marginalprocent. Den sammensatte marginalprocent tager udover skatten på den sidst tjente krone også højde for, at en række indkomstafhængige ydelser – fx boligstøtte, tilskud til daginstitutionsbetaling og ægtefælle eller samlevers sociale pension – kan blive aftrappet, hvis en person øger sin arbejdsindkomst.

1.6 Ældres økonomiske vilkår

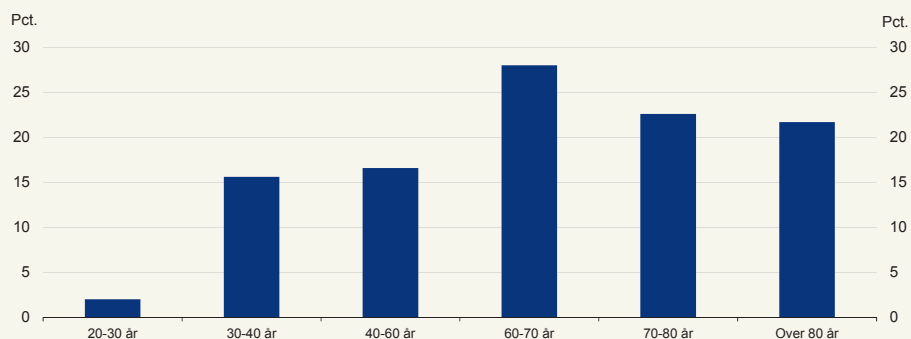
Ældres økonomi er i modsætning til resten af befolkningens kendetegnet ved i højere grad at være betinget af beslutninger tidligere i livet. Ældre har således færre muligheder for at ændre deres aktuelle økonomiske vilkår end andre aldersgrupper.

Den enkelte træffer en række valg i de erhvervsaktive år om opsparing, fritid og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, der er med til at præge økonomien som ældre. Det er i høj grad et individuelt ansvar at planlægge sin alderdom. Indretningen af skatte- og overførselssystemet

kan imidlertid have stor betydning for den enkeltes valg, herunder hvor attraktivt det er at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og om det kan betale sig at spare op, jf. kapitel 4.

Ældres økonomi er generelt stærk, og den er styrket igennem de seneste årtier. Det er således de ældre aldersgrupper, der har oplevet de største stigninger i disponibel indkomst igennem de sidste 10 år, jf. figur 1.23. Udviklingen afspejler bl.a. udbygningen af pensionsformulere og indførelsen og senere forhøjelser af den supplerende pensionsydelse (ældrechecken) samt højere folkepension. For de 60-70-årige spiller senere tilbagetrækning desuden en rolle.

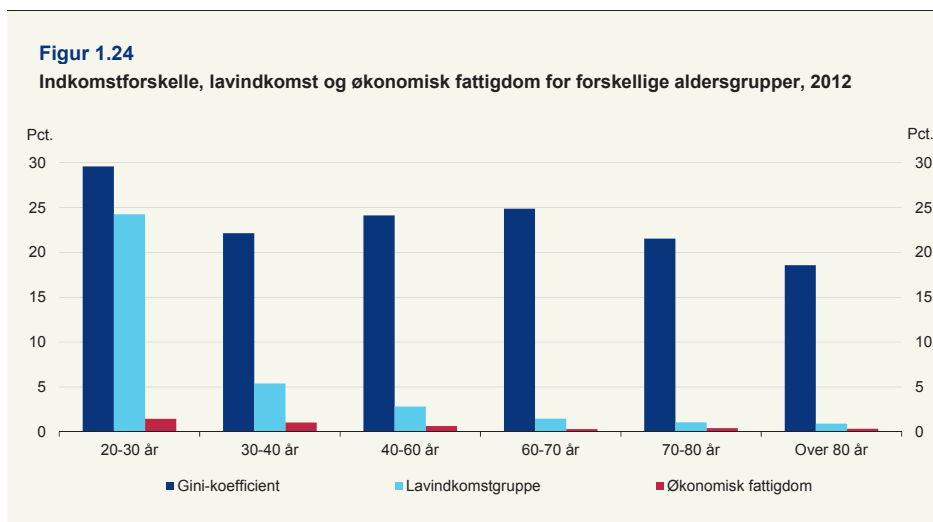
Figur 1.23
Indkomstudvikling for forskellige aldersgrupper, 2000-2012



Anm.: Se kapitel 6 om ældres økonomiske vilkår.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Samtidig er indkomstforskellene blandt ældre mindre end blandt andre aldersgrupper, og der er færre økonomisk fattige og færre i lavindkomstgruppen blandt de ældre, jf. figur 1.24.



Anm.: Se kapital 6 om ældres økonomiske vilkår.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De følgende kapitler går i dybden med de præsenterede hovedkonklusioner og behandler desuden en række andre emner. *Kapitel 2* beskriver den reelle rådighed blandt ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Kapitellet fokuserer på, hvad den enkeltes rådighed – herunder jobsøgning – betyder for jobmulighederne, samt sammenhængen mellem styrken af de økonomiske incitamenter, og hvorvidt den enkelte ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

I *kapitel 3* belyses lønmobiliteten på det danske arbejdsmarked, herunder muligheden for at få et nyt og bedre lønnet job, hvis man efter et ledighedsforløb kommer i beskæftigelse med en relativt lav løn.

Kapitel 4 beskriver befolkningens pensionsopsparing, og hvor store incitamenter den enkelte har til at spare yderligere op.

Kapitel 5 belyser udviklingen i indkomstforskellene og udviklingen i lavindkomstgruppen, som omfatter personer med en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten. *Kapitel 6* belyser indkomsterne blandt ældre.

Kapitel 7 belyser økonomisk fattigdom i 2012, herunder sammensætningen på en række forskellige karakteristika. *Kapitel 8* belyser og søger at forklare udviklingen i økonomisk fattigdom siden 1999. *Kapitel 9* beskriver sammenhængen mellem indikatorer på sociale problemer og økonomisk fattigdom.



2. Incitamenter og rådighed

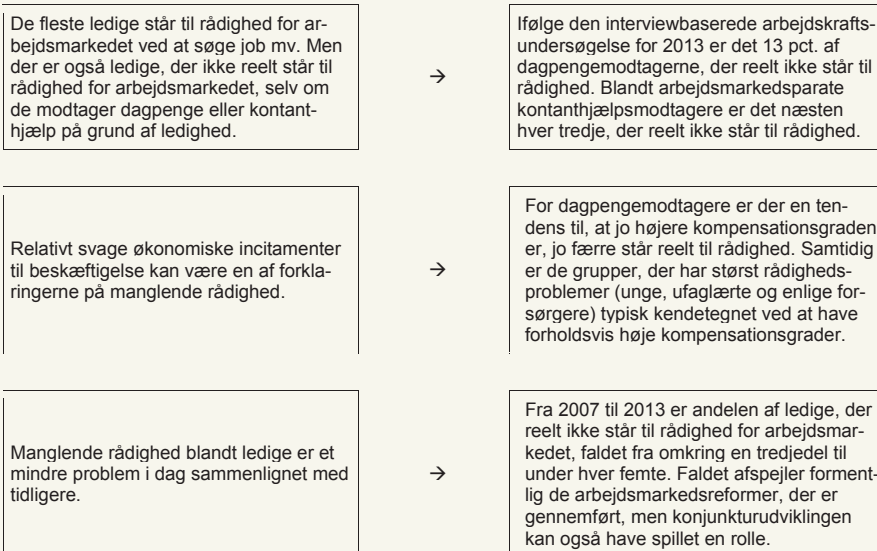
I de senere år er andelen af ledige, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, faldet. Det afspejler formentlig de arbejdsmarkedsreformer, der er gennemført, men konjunkturudviklingen kan også have spillet en rolle.

Selvom lediges rådighed er blevet styrket i forhold til tidligere, angiver 18 pct. af de ledige i 2013, at de reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det kan *enten* skyldes, at den ledige ikke har søgt arbejde indenfor de seneste 4 uger *eller* ikke kan tiltræde et arbejde indenfor 2 uger. Det viser analyser på den interviewbaserede arbejdskraftsundersøgelse (AKU), hvor ledige blandt andet bliver spurgt om jobsøgning mv.

På baggrund af AKU indeholder dette kapitel en karakteristik af ledige, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder om der er en sammenhæng mellem økonomiske incitamenter til at komme i beskæftigelse og den enkeltes rådighed for arbejdsmarkedet. Kapitlets hovedresultater er opsummeret i figur 2.1.

Figur 2.1

Incitamenter og rådighed



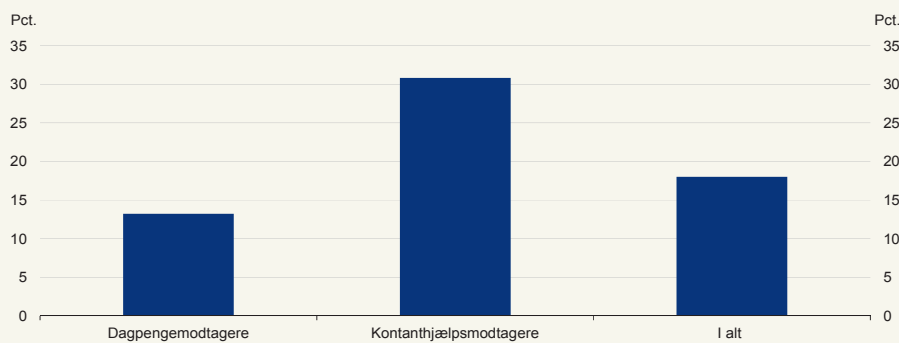
2.1 Ledige, der reelt ikke står til rådighed

For at modtage dagpenge og kontanthjælp skal ledige stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Det indebærer fx, at ledige som udgangspunkt skal søge arbejde og acceptere eventuelle jobtilbud fra jobcenter og a-kassen. Beskæftigelsessystemet er blandt andet indrettet med henblik på at sikre, at ledige rent faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det sker ved samtaler, krav til jobsøgning, udarbejdelse af CV samt krav om at acceptere rimelige jobtilbud mv. Hvis den ledige ikke opfylder rådighedskravene, har henholdsvis jobcenteret og a-kassen sanktionsmuligheder.

Om ledige rent faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet, kan belyses ud fra den interview-baserede Arbejdskraftundersøgelse. I denne undersøgelse svarer alle, der ikke er i beskæftigelse, blandt andet på, om de har søgt arbejde inden for de seneste 4 uger, og om de kan tiltræde et job inden for 2 uger. I det følgende er det kun de personer, der *både* svarer, at de søger job og kan tiltræde et job, som regnes til gruppen, der reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

I 2013 stod 18 pct. af alle bruttoledige ikke reelt til rådighed for arbejdsmarkedet, enten fordi de ikke søgte job eller ikke kunne tiltræde et job, jf. figur 2.2. Det svarer til omkring 23.000 personer. Tallene skal ses i lyset af, at der som udgangspunkt foretages rådighedstest af alle ledige i regi af beskæftigelsessystemet. I fravær af rådighedskrav og rådighedstest ville der formentlig være færre ledige, der svarede, at de søgte job mv. Det bemærkes, at der knytter sig en vis usikkerhed til tallene da undersøgelsen er stikprøvebaseret, jf. boks 2.1.

Figur 2.2
Andel bruttoledige, der reelt ikke står til rådighed, 2013



Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

Det er navnlig blandt ledige kontanthjælpsmodtagere, at en forholdsvis stor andel reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. For denne gruppe er det næsten hver tredje, der ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, mens det blandt dagpengemodtagerne er omkring hver ottende².

Det tyder på, at det i 2013 navnlig var blandt kontanthjælpsmodtagerne, at der var potentiale for at styrke rådigheden. Kontanthjælpsreformen fra 2013 (med virkning pr. 1. januar 2014) skal blandt andet ses i dette lys. Fx vil nyttejob og uddannelsespålæg kunne bidrage til en mere effektiv rådighedsafprøvning blandt kontanthjælpsmodtagere.

Det skal understreges, at disse tal belyser lediges egen vurdering af rådighed, og at disse svar ikke nødvendigvis afspejler, om den enkelte står til rådighed i henhold til de gældende rådighedsregler for ledige. Der kan fx være ledige, som i interviewene oplyser, at de søger og kan tiltræde et job inden for 2 uger, hvor det reelt ikke er tilfældet. Omvendt kan der også være ledige, der ikke søger job, som vil acceptere et konkret jobtilbud.

² Den forholdsvis høje andel kontanthjælpsledige, der reelt ikke står til rådighed, skal ses i lyset af, at en forholdsvis stor andel af kontanthjælpsmodtagerne efterfølgende overgår til ikke-arbejdsmarkedsparat kontanthjælp. Det tyder på, at en del i denne gruppe måske ikke reelt er arbejdsmarkedspare på interviewtidspunktet. Dertil kommer, at en forholdsvis stor andel af de kontanthjælpsledige efterfølgende overgår til uddannelse (SU) – og måske af den grund reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet før planlagt uddannelsesstart. Se senere i kapitlet.

Boks 2.1**Lediges rådighed belyst ved Arbejdskraftundersøgelsen (AKU)**

Danmarks Statistik udarbejder to forskellige opgørelser over ledigheden – den registerbaserede bruttoledighed og den interviewbaserede AKU-ledighed. Bruttoledigheden medtager alle dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, og det er rådighed blandt disse, der undersøges i kapitlet.

Lediges rådighed belyses ved anvendelse af den interviewbaserede arbejdskraftundersøgelse (AKU), som er en stikprøveundersøgelse, der indeholder en række oplysninger om befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet mv. Arbejdskraftundersøgelsen indeholder blandt andet oplysninger om beskæftigedes ønsker til arbejdstid, om ikke-beskæftigede søger job og kan tiltræde job mv. For reelt at stå til rådighed for arbejdsmarkedet kræves i denne analyse, at den enkelte:

- Har søgt arbejde indenfor de seneste 4 uger, og
- Har mulighed for at påbegynde et arbejde indenfor 2 uger

En del af de personer, der ikke har søgt arbejde indenfor de seneste 4 uger, svarer, at de gerne vil have et arbejde. Men da de ikke søger arbejde, står de ikke reelt til rådighed for arbejdsmarkedet i analysen, selv om de muligvis ville acceptere et eventuelt jobtilbud. I Danmarks Statistiks definition af AKU-ledige indgår samme betingelser, idet der her kun medtages personer, der reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

I analysen er der taget udgangspunkt i personer, der i interviewugen var bruttoledige – dvs. enten modtog dagpenge eller kontanthjælp (arbejdsmarkedssparate). I AKU oplyser en del af de bruttoledige, at de er i beskæftigelse. Det kan fx være ledige i løntilskud, virksomhedspraktik, personer med supplerende dagpenge eller personer, der kun er ledige i en del af ugen. Disse personer medtages ikke i analysen, fordi de i AKU optræder som beskæftigede og derfor ikke skal svare på spørgsmålene om rådighed ovenfor, jf. tabel.

Reel rådighed blandt bruttoledige i AKU, 2013

Bruttoledige	168.000
- Beskæftigelse i interviewugen	41.000
Bruttoledige i AKU ekskl. beskæftigede	128.000
- Heraf enten ikke jobsøgende eller kan ikke tiltræde job*)	23.000
Bruttoledige i AKU, der reelt står til rådighed	105.000
Andel bruttoledige i AKU, der ikke reelt står til rådighed	18 pct.

Anm.: *) Dækker over, at 18.000 ikke kan tiltræde, og 18.000 ikke søger job. 13.000 kan hverken tiltræde eller er jobsøgende. I opgørelsen indgår personer, der er berørt af bruttoledighed i referenceugen.

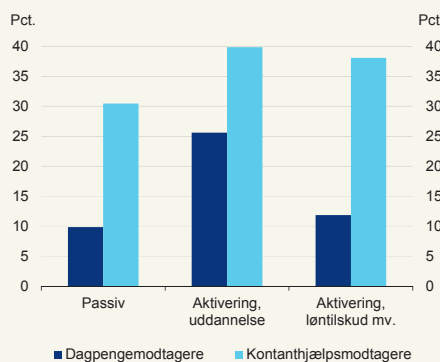
Det er den lediges egen vurdering af rådighed, der danner grundlag for analysen. Vurderingen er ikke nødvendigvis sammenfaldende med de formelle rådighedskrav for ledige. Der kan fx være ledige, der kun søger job relativt tæt på bopæl og/eller indenfor et snævert fagområde. Disse ledige vil ifølge opgørelsen reelt stå til rådighed for arbejdsmarkedet, selvom de regelbestemte krav til geografisk og faglig mobilitet ikke nødvendigvis er opfyldt. Omvendt kan der også være ledige, som ikke søger arbejde, der vil acceptere et konkret jobtilbud. Desuden kan midlertidige forhold give "gyldig" grund til manglende rådighed.

Da AKU som nævnt er en stikprøveundersøgelse, knytter der sig en vis usikkerhed til resultaterne. Det er baggrunden for, at der i de fleste illustrationer er anvendt data for flere år, for derved at opnå et mere sikkert datagrundlag.

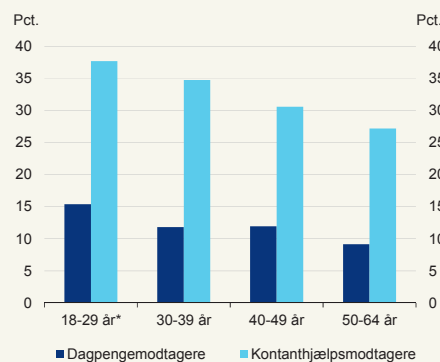
Blandt ledige i aktivering er det en større andel, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, end blandt "passive" ledige, jf. figur 2.3. Det gælder både for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Det kan blandt andet afspejle den fastholdelseeffekt, som typisk optræder, når ledige deltager i aktiveringsforløb. Det er navnlig ledige i uddannelsesaktivering, hvor en relativt stor andel ikke reelt står til rådighed, og hvor fastholdelseeffekten formentlig er størst³. Aktivering, der reducerer rådigheden under aktiveringsforløbet, kan i nogle tilfælde fremme de efterfølgende beskæftigelsesmuligheder.

Figur 2.3

Bruttoledige, der reelt ikke står til rådighed, 2011-2013

**Figur 2.4**

Bruttoledige, der reelt ikke står til rådighed opdelt på alder, 2011-2013



Anm.: Opdelingen i aktiverede og passive er baseret på oplysninger i DREAM i interviewugen. I uddannelsesaktivering medtages ordinær uddannelse, vejledning mv.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag og AKU.

Note: *) Blandt unge dagpengemodtagere er andelen, der reelt ikke står til rådighed, stort set den samme for 18-24-årige og 25-29-årige – på trods af lavere dagpengesats til unge under 25 år. Det kan blandt andet skyldes, at dimittendledige – der typisk har høj reel rådighed – typisk udgør en større andel blandt 25-29-årige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og AKU.

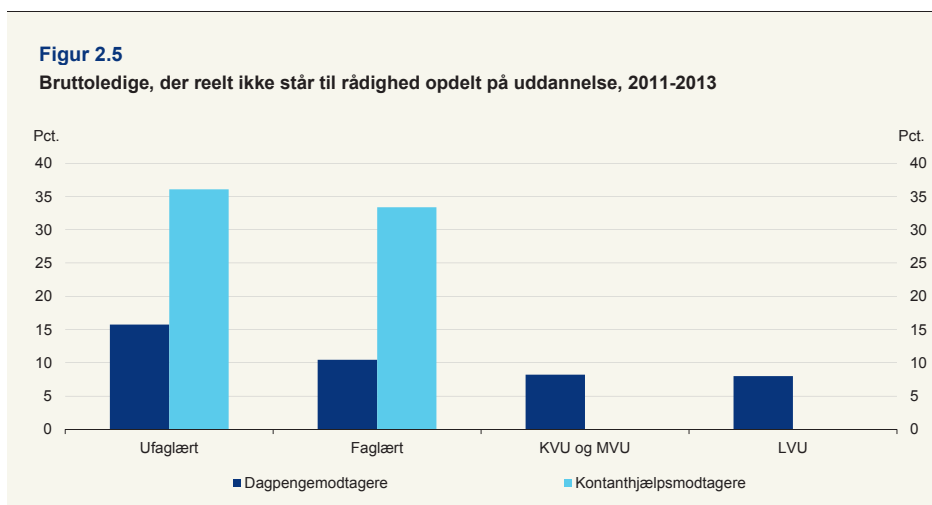
For både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere er det blandt de unge, at andelen, der reelt ikke står til rådighed, er størst, jf. figur 2.4. Det kan fx afspejle manglende jobsøgning blandt unge, der har planer om at påbegynde en uddannelse eller venter barn.

Hvis der ses bort fra personer, der indenfor 3 måneder efter interviewet er påbegyndt en uddannelse (overgået til SU), er der fortsat en tendens til, at andelen, der reelt ikke står til rådighed, er størst blandt de unge ledige. Det peger på, at nogle unge skal have hjælp til at

³ Det bemærkes, at en del af de bruttoledige, der er i løntilskud og virksomhedspraktik, ikke er medtaget i opgørelsen, hvis de i AKU svarer, at de er i beskæftigelse mindst 1 time i interviewugen, jf. boks 2.1.

komme i job eller i gang med en ordinær uddannelse. Uddannelsespålægget til 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere og nedsættelsen af kontanthjælpsydelsen til SU-niveau for unge 25-29-årige uden uddannelse skal blandt andet ses i dette lys.

Blandt dagpengemodtagere peger analysen på, at det i særlig grad er de lavest uddannede, der reelt ikke står til rådighed. For dagpengeledige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse (ufaglærte) er det således 16 pct., der reelt ikke står til rådighed, mens den tilsvarende andel er omkring 8 pct. blandt personer med en videregående uddannelse, jf. figur 2.5.

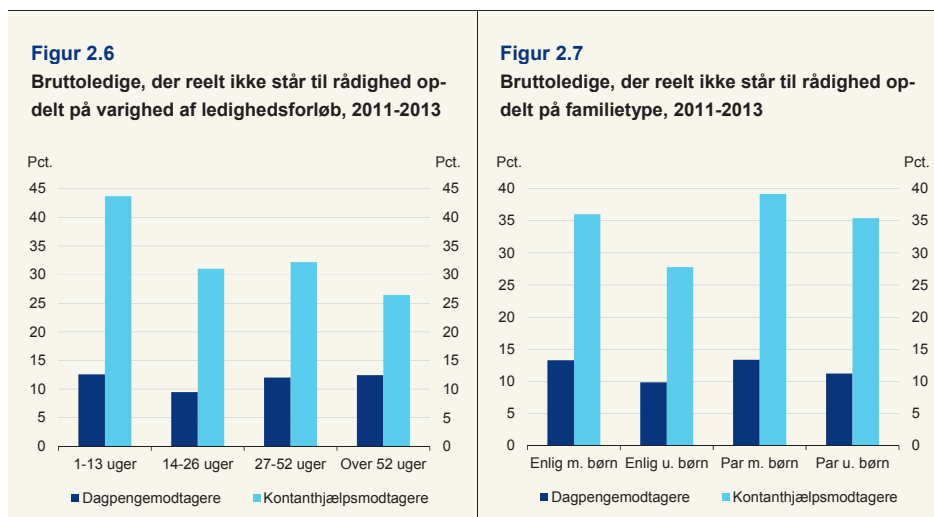


Anm.: Ufaglærte dækker over personer med grundskole eller gymnasium som højeste fuldførte uddannelse samt personer med uoplyst uddannelse. Kontanthjælpsmodtagere med en videregående uddannelse er ikke vist, da der er relativt få i disse grupper.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og lovmodellens datagrundlag.

Varigheden af ledighedsforløbene kan påvirke lediges rådighed på flere måder. For eksempel kan længerevarende ledighed være medvirkende til, at den ledige nedsætter søgeintensiteten, fordi den enkelte delvist "opgiver" at finde job. Omvendt er der stærk evidens for, at afgangsrate til beskæftigelse (og dermed formentlig også søgeintensiteten) øges frem mod udløb af dagpengeperioden. Ledige med korterevarende ledighed er typisk relativt "stærke" ledige, hvilket taler for en relativt høj rådighed for denne gruppe. Omvendt kan korterevarende sæsonbetinget ledighed med forventning om genansættelse trække i retning af lavere rådighed navnlig for korttidsledige.

En opdeling af bruttoledige efter varigheden af ledighedsforløbet viser, at udfordringer med manglende rådighed både gælder for ledige med korterevarende og længerevarende ledighed. For dagpengeledige med under 13 ugers ledighed er det knap 13 pct., der reelt ikke står til rådighed – helt samme andel som blandt dagpengemodtagere med mere end 1 års ledighed. Det peger på, at der allerede tidligt i ledighedsforløbet er et potentiale for at styrke rådigheden blandt ledige, jf. figur 2.6.



Anm.: Varigheden af ledighedsforløbet er opgjort i interviewugen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og lovmodellens datagrundlag.

Andelen af ledige, der reelt ikke står til rådighed, er typisk størst blandt ledige forsørgere. Det gælder både for enlige og for ledige, der lever i par – og det gælder tilsyneladende også både for dagpengemodtagere og modtagere af kontanthjælp. For eksempel var det i gennemsnit 36 pct. af de enlige forsørgere på kontanthjælp, der reelt ikke stod til rådighed i perioden 2011-2013, mens den tilsvarende andel var 28 pct. for enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn, jf. figur 2.7.

Den relativt høje andel for forsørgere kan afspejle ønsker om at udskyde overgangen til job for at have mere tid til børnene eller vanskeligheder ved at finde et tilfredsstillende pasningstilbud. Det kan også afspejle, at relativt mange enlige forsørgere har begrænset økonomisk incitament til at komme i beskæftigelse – bl.a. på grund af aftrapning af boligsikring og aftrapning af økonomisk tilskud til børnepasning, jf. *Fordeling og Incitament 2013, Økonomi- og Indenrigsministeriet*.

2.2 Økonomiske incitament og rådighed

Ovenstående tyder på, at lediges rådighed kan være påvirket af en række forskellige individuelle karakteristika, herunder alder, uddannelse og familietype. Den økonomiske tilskyndelse til at være beskæftiget frem for at modtage dagpenge eller kontanthjælp kan imidlertid også påvirke den enkeltes rådighed.

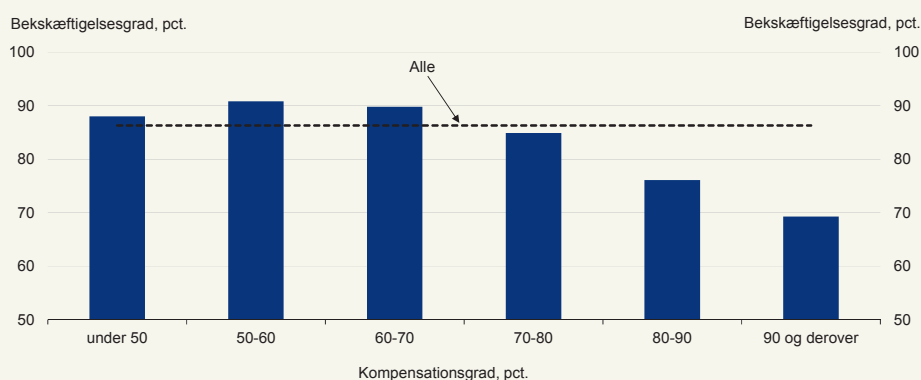
Generelt er der en tendens til, at jo mindre økonomisk gevinst, der er ved at være i beskæftigelse, desto lavere er beskæftigelsesgraden. Den økonomiske tilskyndelse til at være i be-

skæftigelse kan måles ved *nettokompensationsgraden*, der opgøres som den disponible indkomst som overførselsmodtager i procent af den disponible indkomst som beskæftiget.

For personer med forholdsvis svage økonomiske incitament til at være i beskæftigelse (nettokompensationsgader over 80 pct.) er beskæftigelsesgraden omkring 70-75 pct. Det er omkring 15 pct. point lavere end blandt andre med stærkere økonomiske incitament til at være i beskæftigelse, jf. figur 2.8. Det bemærkes, at disse forskelle i beskæftigelsesgrad også kan afspejle forskelle i sammensætningen af grupper med relativt høj og lav kompensationsgrad, herunder forskelle i henholdsvis uddannelsessammensætning, helbredsmæssige forhold samt øvrige personlige karakteristika.

En række danske og internationale undersøgelser viser ligeledes, at der er en positiv sammenhæng mellem den enkeltes økonomiske incitament til at være i beskæftigelse og den enkeltes beskæftigelsesgrad⁴. Bilag 2.1 indeholder en række tabeller, der belyser den økonomiske tilskyndelse til at arbejde.

Figur 2.8
Kompensationsgrader og beskæftigelsesgrad, 2011



Anm.: 30-59-årige. Beskæftigelsesgraden er angivet i procent og opgjort ud fra oplysninger om ATP-indbetalinger (støttet beskæftigelse indgår ikke i opgørelsen).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

En af forklaringerne på den positive sammenhæng mellem økonomiske incitament og beskæftigelsesgrad kan være, at personer med begrænsede økonomiske incitament til beskæftigelse i mindre omfang står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet end personer med stærkere økonomiske incitament.

⁴ Se fx De Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, Efterår 2008*.

Det skyldes for det første, at begrænsede økonomiske incitamenter kan medvirke til, at den ledige reelt ikke søger arbejde og dermed forlænger ledighedsperioden. Dertil kommer, at selvom den ledige søger job, kan et begrænset økonomisk incitament til beskæftigelse betyde, at jobsøgningen er relativt begrænset – både geografisk og fagligt. Det bidrager ligeledes til at forlænge ledighedsperioden.

Når der i det følgende ses på sammenhængen mellem kompensationsgraden og rådighed blandt ledige, er der udelukkende set på dagpengemodtagere. Kilden til beregning af kompensationsgraden er dagpengeudbetalingsregisteret. Konkret er kompensationsgraden beregnet som forholdet mellem dagpengesatsen og den løn, som a-kasserne lægger til grund for fastsættelsen af den enkeltes dagpengesats. Der er således tale om en *bruttokompensationsgrad* (dvs. før indkomstskat mv.), jf. boks 2.2.

Boks 2.2

Opgørelse af kompensationsgrader

Kompensationsgraden er i analysen opgjort som forholdet mellem dagpengesatsen og det lønmæssige beregningsgrundlag, som a-kassen lægger til grund for fastsættelsen af den enkeltes dagpengesats. Dette beregningsgrundlag er fastlagt som den gennemsnitlige dagsløn efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag. Kompensationsgraden er således opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag, men før øvrige indkomstskatter. En (yderligere) bruttoficering af beregningsgrundlaget (før arbejdsmarkedsbidrag) vil reducere de beregnede kompensationsgrader proportionalt, men ikke påvirke sammenligningen mellem personer med relativt høje og lave kompensationsgrader. Med denne opgørelsesmetode antages implicit, at lønnen i et nyt job grundlæggende svarer til lønniveauet i det hidtidige ansættelsesforhold. Det er derfor heller ikke muligt at beregne kompensationsgraden for dimittender, som alle modtager en fast dimittendsats på 82 pct. af de maksimale dagpenge – uanset evt. tidligere lønniveau. Dimittender er medtaget i analysen som en selvstændig gruppe.

Økonomi- og Indenrigsministeriet anvender normalt en anden – og mere detaljeret – opgørelse af kompensationsgraden, når indkomsten som beskæftiget sammenholdes med indkomstforholdene på overførselsindkomst. Disse opgørelser tager højde for indkomstskat, aftrapning af indkomstafhængige ydelser (fx boligstøtte), transportudgifter, udgifter til a-kasse mv.

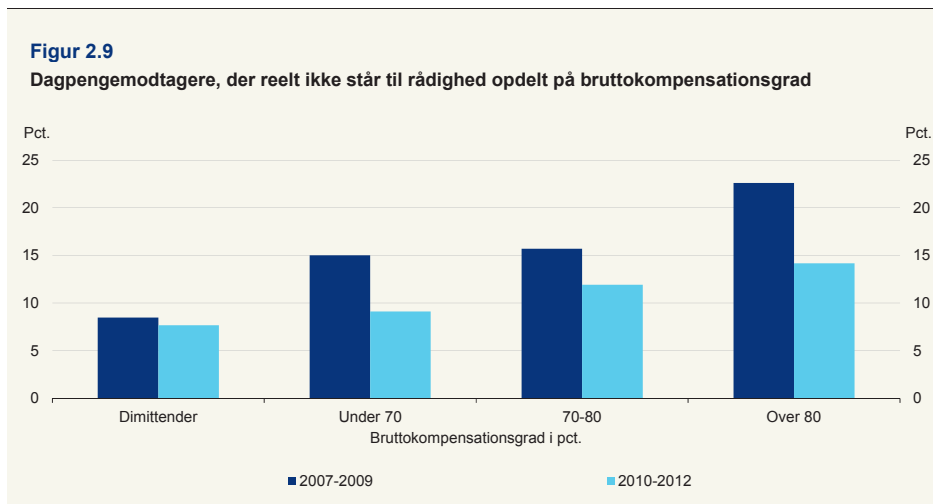
Baggrunden for, at der i denne analyse er anvendt et mål for bruttokompensationsgraden, er, at undersøgelsen kun omfatter en stikprøve, og der er ikke fuldt sammenfald med stikprøven, hvor der er beregnet nettokompensationsgrader. Ved bruttokompensationsgraden er der anvendt samme datakilde ved fastlæggelsen af kompensationsgraden for alle dagpengeledige, der indgår i analysen.

I Økonomi- og Indenrigsministeriets sædvanlige opgørelse bruges en række forskellige datakilder ved fastlæggelse af indkomsten i beskæftigelsesalternativet, herunder lønregistre, beregningsgrundlag for dagpenge, beregningsgrundlag for sygedagpenge, (års)indkomstregistre samt beregnede "skyggelønninger". Der er generelt en klar statistisk sammenhæng mellem netto- og bruttokompensationsgraden.

Dertil kommer, at det i denne analyse ikke er den præcise gevinst ved arbejde, der er i fokus, men derimod om der er en overordnet sammenhæng mellem rådighed og økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse. Denne overordnede sammenhæng kan illustreres med bruttokompensationsgrader.

Sammenholdes lediges reelle rådighed med den beregnede kompensationsgrad, tyder det på, at dagpengemodtagere, der opnår en relativt lille økonomisk gevinst ved at komme i be-

skæftigelse, i mindre grad står til rådighed sammenlignet med andre ledige. Jo højere kompensationsgraden er for en gruppe af dagpengeledige, desto større andel af gruppen står således reelt ikke til rådighed for arbejdsmarkedet, jf. figur 2.9.



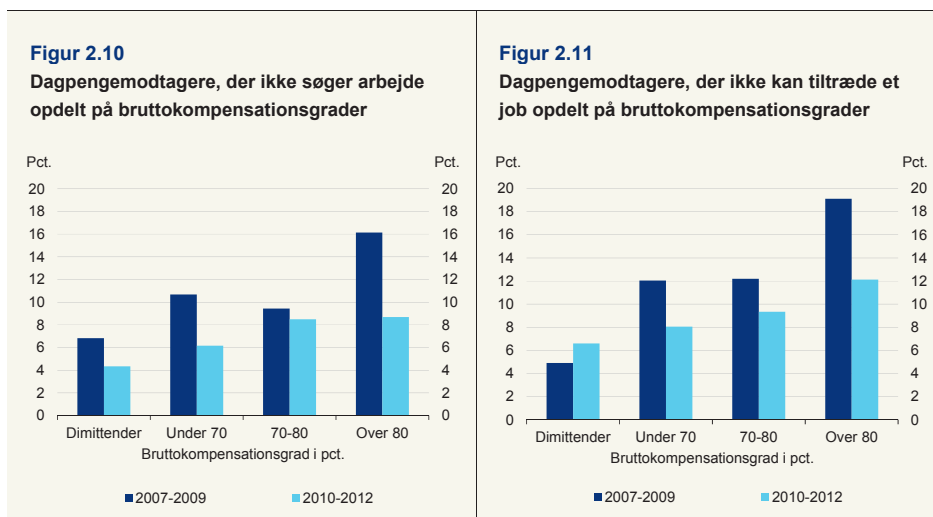
Anm.: Bruttokompensationsgraden kan ikke opgøres for dimittender, jf. boks 2.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og lovmodellens datagrundlag.

Dimittender er den gruppe af dagpengeledige, hvor udfordringerne med manglende reel rådighed er mindst. Det afspejler formentlig både, at dimittender typisk er stærkt motiveret til at komme i job og bruge deres uddannelse, men dækker formentlig også over, at dimittender typisk har relativt lave kompensationsgrader – blandt andet som følge af, at deres uddannelse typisk giver grundlag for en højere løn⁶.

Manglende reel rådighed er som tidligere nævnt udtryk for, at den ledige enten ikke har søgt arbejde indenfor de seneste 4 uger eller ikke kan tiltræde et job indenfor 2 uger. For begge disse spørgsmål er der en sammenhæng med størrelsen af kompensationsgraden, jf. figur 2.10 og figur 2.11.

⁶ Det skal dog nævnes, at mange nyuddannede oplever en markant indkomstfremgang ved overgang fra SU til dagpenge, og at nogle søger relativt snævert. Det kan isoleret set være medvirkende til, at dimittender – både i høj og lavkonjunktur – i nogle tilfælde har relativt lange ledighedsforløb sammenlignet med andre ledige.



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag, AKU og DREAM-databasen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag, AKU og DREAM-databasen.

For at få et indtryk af, hvor meget kompensationsgraden isoleret set betyder for, om den ledige står til rådighed (ifølge eget udsagn), er der lavet en statistisk model, der inddrager en række andre faktorer, der kan have betydning for, om ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det drejer sig blandt andet om alder, familietype, boligforhold (ejer/lejer) samt varigheden af ledighedsforløbet. Analysen tyder på, at den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at modtage dagpenge har en signifikant effekt på, om den ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, jf. tabel 2.1.

Det peger på, at den overordnede sammenhæng, der er mellem økonomiske incitament til at være i beskæftigelse og beskæftigelsesgraden, blandt andet kan henføres til, at ledige, der har en forholdsvis begrænset umiddelbar økonomisk gevinst ved at komme i beskæftigelse, ikke i samme omfang som andre aktivt søger arbejde og kan tiltræde et arbejde.

Den statistiske analyse viser desuden, at deltagelse i uddannelsesaktivering signifikant øger sandsynligheden for reelt ikke at stå til rådighed.

Tabel 2.1
Odds-ratios for ikke reelt at stå til rådighed blandt dagpengemodtagere

	Odds-ratio (neutral=1,0)
Kompensationsgrad (under 80 pct.)	
Dimittend	0,5*
Over 80 pct.	1,2*
Alder (50-64-årige)	
18-29 år	1,4*
30-39 år	1,3*
40-49 år	1,0
Varighed af ledighed (over 52 uger)	
1-13 uger	0,9
14-26 uger	0,8
27-52 uger	0,9
Familietype (par uden børn)	
Enlige med børn	1,7*
Enlige uden børn	0,9
Par med børn	1,4*
Aktivering (ikke aktiveret)	
Uddannelsesaktivering	3,2*
Øvrig aktivering	1,0
Boligtype (boligejer)	
Lejere	1,2*

Anm.: Odds-ratios er beregnet ved logistisk regression og angiver, hvor meget sandsynligheden for manglende reel rådighed (isoleret set) øges af de enkelte baggrundsfaktorer – målt i forhold til referencekategorien for hver variabel, som er angivet i parentes. En odds-ratio på 2 angiver således, at sandsynligheden for manglende rådighed er dobbelt så høj som for referencepersonen. Der er i regressionen medtaget dummyer for interview år. * angiver signifikans på 5 pct. niveau. Analysen er som nævnt lavet på baggrund af den interviewbaserede Arbejdskraftundersøgelse. Der knytter sig derfor større usikkerhed til estimerne end ved (rene) registerbaserede estimationer – blandt andet på grund af væsentlig færre observationer. Analysen dækker over godt 11.000 dagpengeledige i perioden 2007-2012.

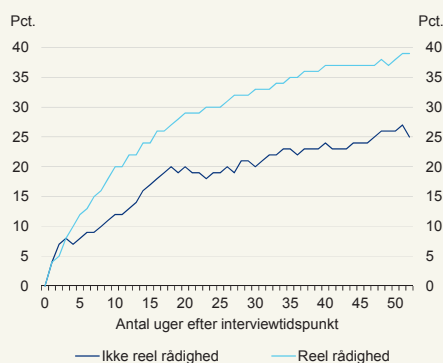
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag, AKU og DREAM-databasen.

2.3 Rådighed og efterfølgende arbejdsmarkedstilknytning

Følger man lediges arbejdsmarkedsstatus i ugerne efter de interviewes til Arbejdskraftundersøgelsen, viser det sig, at ledige, der reelt ikke står til rådighed, i mindre grad overgår til beskæftigelse end ledige, der søger aktivt og kan tiltræde et job. For ledige dagpengemodtagere, der reelt ikke står til rådighed, er det fx kun omkring 20 pct., der er overgået til beskæftigelse (eller anden selvforsørgelse) efter et halvt år, mens den tilsvarende andel er omkring 30 pct. for dagpengemodtagere, der reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet⁷, jf. figur 2.12.

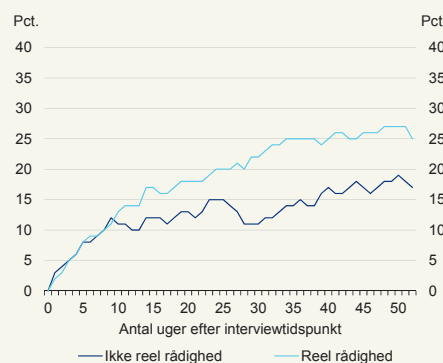
For arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er det ligeledes ledige, der reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, der kommer hurtigst i job, jf. figur 2.13. Sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er således – helt som ventet – mindre, hvis den ledige ikke er aktivt jobsøgende eller ikke kan tiltræde et job inden for 2 uger.

Figur 2.12
Dagpengemodtagere, der efterfølgende bliver selvforsørgende, 2010-2012



Anm.: Selvforsørgende er afgrænset som uger i DREAM uden ydelse.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

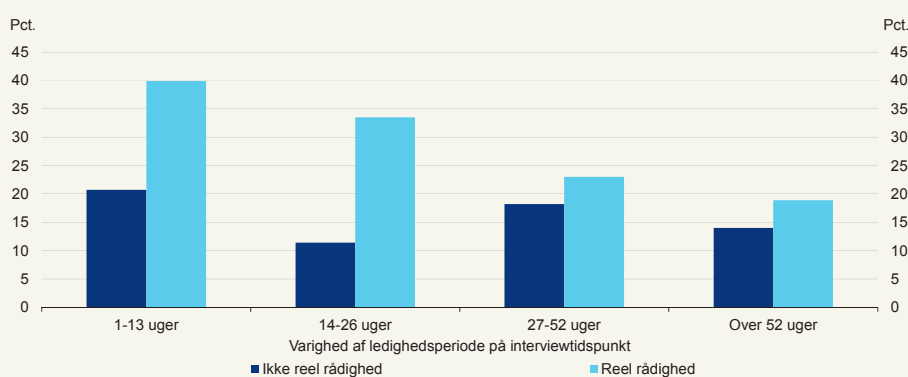
Figur 2.13
Ledige kontanthjælpsmodtagere, der efterfølgende bliver selvforsørgende, 2010-2012



Anm.: Se figur 2.12.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

⁷ Der er i dette afsnit set på dagpengeledige i perioden 2010-2012 for at have mulighed for at følge personernes arbejdsmarkedsstatus i op til et år efter interviewtidspunkt.

Forskellene i jobchancer mellem aktivt jobsøgende og ledige, der reelt ikke står til rådighed, er størst blandt ledige med korterevarende ledighed. Blandt ledige med under 13 ugers forudgående ledighed er det 40 pct. af de aktivt jobsøgende, der er overgået til selvforsørgelse et halvt år efter interviewtidspunktet. Til sammenligning er det kun 21 pct. af de ledige, der reelt ikke står til rådighed, der er overgået til selvforsørgelse efter et halvt år. Det understreger, at der også i starten af ledighedsperioderne kan være et beskæftigelsespotentiale ved styrket rådighed, jf. figur 2.14.

Figur 2.14**Ledige, der er selvforsørgende et halvt år efter AKU-interview**

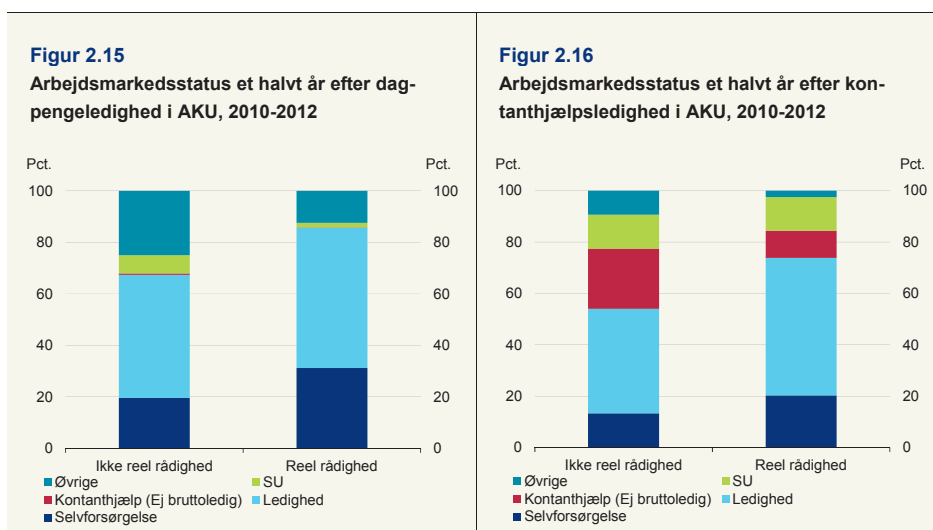
Anm.: Tal for bruttoledige i AKU i 2010-2012. Varigheden af ledighedsforløbet er opgjort i referenceugen i AKU – dvs. på interviewtidspunktet. Det er således ikke den samlede varighed af ledighedsforløbet, der indgår. Starttidspunktet for ledighedsperioden er identificeret ved 4 sammenhængende uger uden ledighed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

At ledige, der reelt ikke står til rådighed, i mindre grad opnår beskæftigelse end andre ledige, afspejler først og fremmest, at grundforudsætningen for at finde job er, at man søger job og kan tiltræde et job. Dertil kommer, at der blandt ledige, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, er en del, der forlader arbejdsstyrken – enten til fordel for uddannelse, på grund af sygdom, barsel eller tilbagetrækning.

Der er således en tendens til, at dagpengeledige, der ikke står til rådighed, i højere grad overgår til sygedagpenge, barseldagpenge, SU og efterløn end andre dagpengeledige. Det kunne tyde på, at den manglende rådighed for nogle ledige afspejler planer om tilbagetrækning, overgang til uddannelse, graviditet og/eller helbredsmæssige årsager, jf. figur 2.15.

Arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke står til rådighed, overgår ligeledes i højere grad til fx SU, sygedagpenge, barseldagpenge samt ikke-arbejdsmarkedssparat kontanthjælp, end andre ledige kontanthjælpsmodtagere. Den forholdsvis store afgang til ikke-arbejdsmarkedssparat kontanthjælp, for kontanthjælpsledige, der ikke står til rådighed, kunne tyde på, at en del i denne gruppe måske ikke reelt er arbejdsmarkedssparate – eller ligger på "grænsen", jf. figur 2.16.



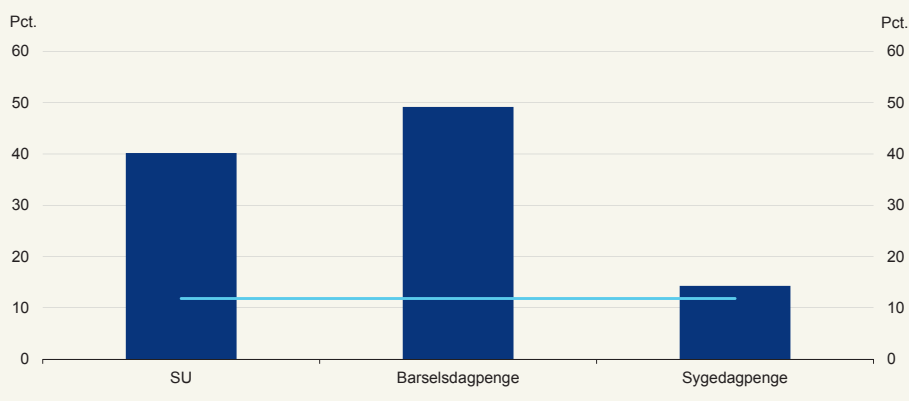
Anm.: Arbejdsmarkedsstatus er opgjort 24-28 uger efter referenceugen i AKU. Ledighed omfatter bruttoledige, herunder arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Egne beregninger på AKU og DREAM-databasen.

Anm.: Se figur 2.15.

Kilde: Egne beregninger på AKU og DREAM-databasen.

Som nævnt kan aktuelle planer om overgang til uddannelse, barsel eller helbredsmæssige problemer være medvirkende til, at nogle ledige reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Opdeles ledige efter, om de i en periode på 13 uger efter interviewtidspunktet er overgået til henholdsvis uddannelse (SU), barsels- eller sygedagpenge, viser det sig, at disse grupper i væsentligt mindre omfang står til rådighed for arbejdsmarkedet sammenlignet med andre ledige. Blandt dagpengemodtagere, der overgår til SU senest 13 uger efter interviewtidspunktet, er det således omkring 40 pct., der svarer, at de reelt ikke står til rådighed, jf. figur 2.17.

Figur 2.17**Dagpengemodtagere, der reelt ikke står til rådighed før overgang til SU, barsels- eller sygedagpenge**

Anm.: Overgang til SU, barselsdagpenge og sygedagpenge er afgrænset som dagpengemodtagere, der i løbet af 13 uger efter interviewtidspunktet har modtaget den pågældende ydelse. Den vandrette streg angiver den gennemsnitlige andel dagpengeledige, der reelt ikke står til rådighed. 1.kvt. 2011-3.kvt. 2013.

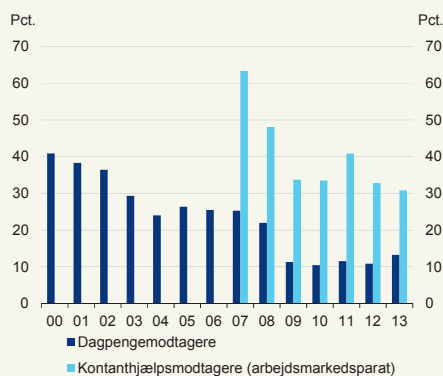
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og DREAM-databasen.

Hvis man ser bort fra ledige, der overgår til SU, barsels- eller sygedagpenge indenfor 13 uger efter interviewtidspunktet, gælder det fortsat, at personer, der reelt står til rådighed, hurtigere bliver selvforsørgende, end ledige, der ikke reelt ikke står til rådighed, jf. bilag 2.2.

2.4 Udvikling i rådighed blandt ledige

Selvom der fortsat kan være et potentiale for at styrke de lediges reelle rådighed, peger Arbejdskraftundersøgelsen på, at problemerne med manglende rådighed blandt ledige er reduceret betydeligt. I 2000 var det således omkring 40 pct. af de dagpengeledige, der reelt ikke stod til rådighed mod 13 pct. i 2013, jf. figur 2.18. Blandt arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er der ligeledes sket et markant fald i andelen, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

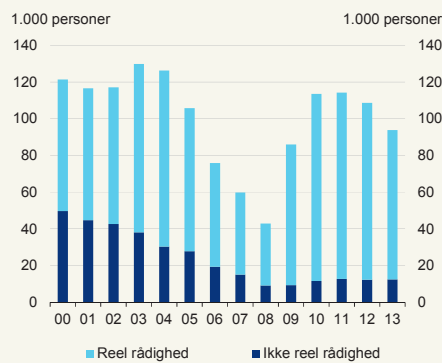
Figur 2.18
Andel bruttoledige, der reelt ikke står til rådighed



Anm.: Der er databrud i AKU fra 2002/2003 og 2006/2007. I de bagvedliggende kvartalsvise tal er der imidlertid ikke noget, der tyder på, at disse databrud har bidraget markant til udviklingen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

Figur 2.19
Dagpengemodtagere opdelt efter rådighed



Kilde: Egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

Det markante fald i andelen af ledige, der reelt ikke står til rådighed, skal blandt andet ses i lyset af de lovændringer, der er gennemført af den aktive beskæftigelsesindsats, herunder opstramninger af rådighedsregler samt afskaffelse af forlænget dagpengetilskud til ældre, jf. boks 2.3.

Udover ændringerne i den aktive beskæftigelsesindsats spiller konjunkturerne også en stor rolle for andelen af ledige, der reelt ikke står til rådighed. For eksempel medførte den relativt kraftige stigning i ledigheden fra 2008 til 2009 en ændring i sammensætningen af ledige i retning af flere "stærke" ledige. Det kan have bidraget til faldet i den gennemsnitlige andel ledige med manglende reel rådighed. Det markante fald fra 2008 til 2009 i *andelen* af dagpengemodtagere, der reelt ikke stod til rådighed, afspejler således næsten udelukkende en stigning i antal (ny)ledige, mens *antallet* af dagpengeledige, der reelt ikke stod til rådighed, var omtrent uændret, jf. figur 2.19.

Dertil kommer, at ledige formentlig i højere grad søger job og kan tiltræde job i perioder, hvor det er forholdsvis vanskeligt at finde job. I perioder, hvor der (trods generel høj mobilitet) er relativt få jobåbninger, må det forventes, at der – i gennemsnit – går længere tid fra jobsøgningen påbegyndes, til den ledige har fundet et job. Det kan trække i retning af, at en større andel af de ledige reelt vil stå til rådighed for arbejdsmarkedet i perioder med relativt lav beskæftigelse.

Boks 2.3**Større ændringer af regler for ledige siden 2002****2002 Flere i Arbejde**

- Ophævelse af 75-pct. kravet til aktivering
- Gentagen aktivering mindst hver 6. måned
- Indførelse af intensivt kontaktførløb (min. hver 3 måned)
- CV og CV-samtale senest 4 ugers efter ledighedstilmeding
- Pligt til aktivering fra 1. ledighedsdag

2004 Ny chance til alle

- Aktive tilbud til kontant- og starthjælpsmodtagere, der i mindst 1 år har været på passiv forsøgelse
- Gentagen aktivering for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed
- Statslig refusion til kommunerne vedrørende kontanthjælp ændres til 35 pct. i passivperioder og 65 pct. i aktivperioder

2006 Velfærdsaftale

- Ret-og-pligt til aktivering efter 9 måneder (alle på 30 år eller derover)
- Intensiv aktivering efter 2½ år på dagpenge
- Yderligere harmonisering mellem dagpenge- og kontanthjælpssystemet
- Strammere rådighedsregler
- Ledige skal selv registrere sig på jobnet.dk hver uge
- Afskaffelse af forlænget dagpengereget for 55-59-årige

2010 Dagpengereform

- Dagpengeperioden reduceres fra 4 til 2 år
- Harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet for ret til dagpenge, så ledige skal arbejde 52 uger inden for 3 år for at genoptjene retten til dagpenge

2013 Ny og bedre indfasning af dagpengereformen

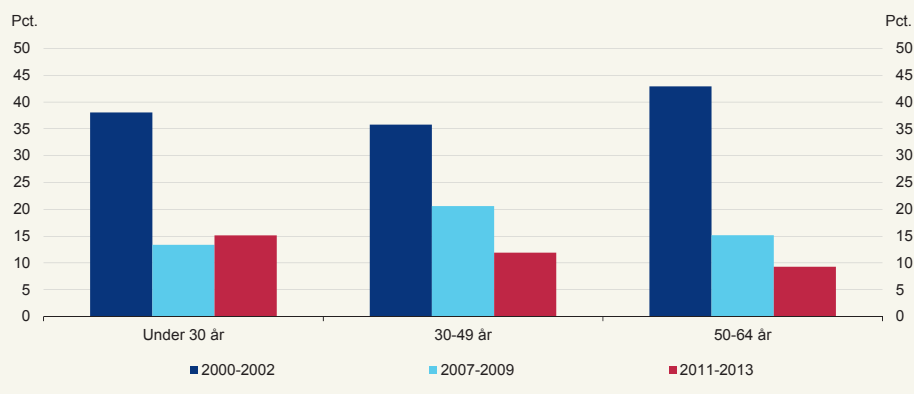
- Lempeligere indfasning af dagpengereform, herunder aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse

2013 Kontanthjælpsreform (med ikrafttræden 1. januar 2014)

- Alle unge uden uddannelse får et uddannelsespålæg
- Senest efter tre måneder bliver personer, der kan arbejde, mødt med et krav om at arbejde for kontanthjælpen fx i en nytteindsats i op til 13 uger ad gangen

Det forholdsvist markante fald i andelen af dagpengemodtagere, der reelt ikke står til rådighed, er sket for alle aldersgrupper, men set over perioden 2000/2002 til 2011/2013 har faldet været størst blandt ældre, jf. figur 2.20. Det kan blandt andet afspejle afskaffelsen af den forlængede dagpengereget for ældre.

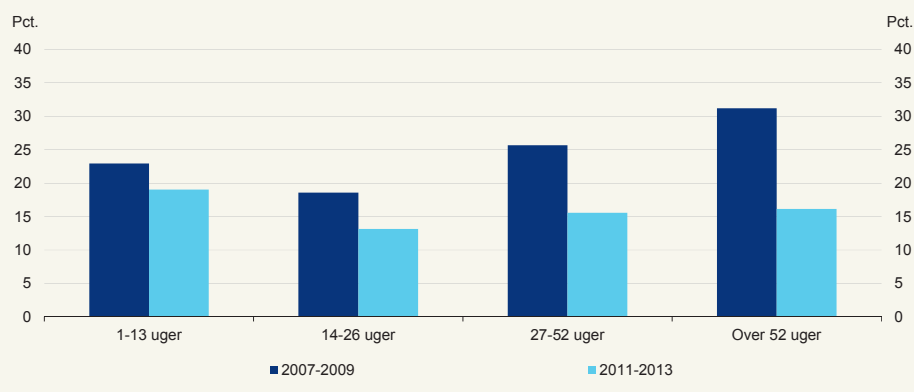
Figur 2.20
Dagpengeledige, der reelt ikke står til rådighed opdelt på alder



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

For dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere under ét er andelen af ledige, der reelt ikke står til rådighed, faldet mest for ledige med længerevarende ledighedsforløb bag sig, jf. figur 2.21. Færre i uddannelsesaktivering og afskaffelsen af den forlængede dagpengebetalt til 55-59-årige kan her spille en rolle.

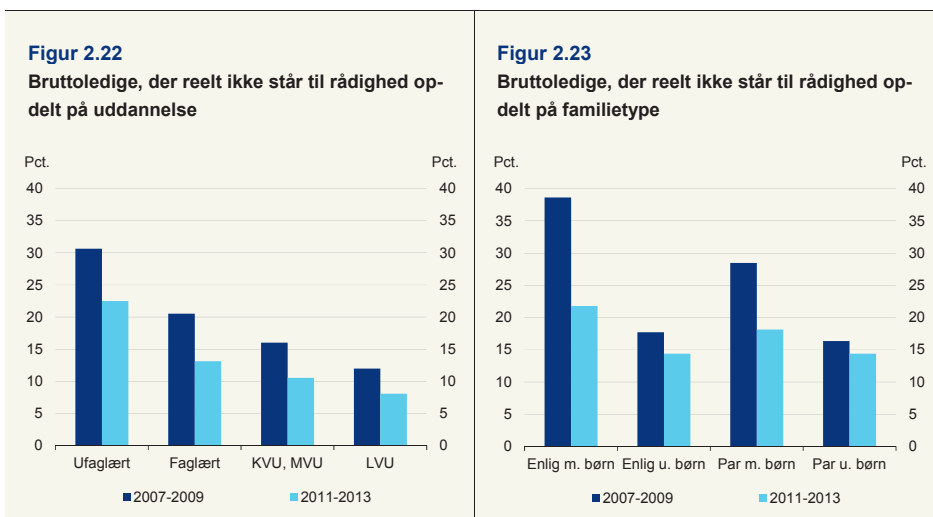
Figur 2.21
Bruttoledige, der reelt ikke står til rådighed opdelt på varighed af ledighedsforløb



Anm.: Varigheden af ledighedsforløbet er opgjort på interviewtidspunktet.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og AKU.

Den faldende andel ledige, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet fra 2007/09 til 2011/13, er sket for alle uddannelsesgrupper og familietyper, jf. figur 2.22 og figur 2.23.



Anm.: KVU, MVU og LVU er henholdsvis kort, mellemlang og lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og AKU.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og AKU.

Bilag 2.1 Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde

Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde omhandler dels tilskyndelsen til at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst, dels beskæftigedes tilskyndelse til at gøre en ekstra indsats på arbejdsmarkedet.

Tilskyndelsen til at være i beskæftigelse kan opgøres ved *forskelsbeløbet* eller *nettokompensationsgraden*. Tilskyndelsen til at gøre en ekstra indsats kan opgøres ved den *sammensatte marginalprocent*.

Forskelsbeløb og nettokompensationsgrader

Forskelsbeløbet er forskellen i disponibel indkomst i en situation, hvor en person er beskæftiget, og en situation, hvor personen modtager overførselsindkomst, fx dagpenge. Jo højere forskelsbeløbet er, desto større er den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse.

Tabel 1 viser gennemsnitlige forskelsbeløb for 18-64-årige i befolkningen og personer med forholdsvis lave forskelsbeløb i 2013, og når skatte- og kontanthjælpsreformerne er fuldt indfaset.

Tabel 1
Forskelsbeløb, 2013 og med skatte- og kontanthjælpsreformerne fuldt indfaset

	Månedligt forskelsbeløb				
	Gnsn.	< 1.000 kr.	< 2.000 kr.	< 1.000 kr.	< 2.000 kr.
	Kr.	----- 1.000 pers. -----	-----	----- Andel, pct. -----	-----
2013	9.900	49	139	2,1	6,0
Skattereform	10.600	35	100	1,5	4,3
Skatte- og kontanthjælpsreform	10.800	33	93	1,4	4,0

Anm.: Beregningerne er foretaget på registerdata for 2011, der er fremskrevet til pris- og lønniveauet i 2013, og gældende regler i de pågældende år. For så vidt angår kontanthjælpsreformen, er det beregningsteknisk lagt til grund, at alle personer under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse, der modtager kontanthjælp i overførselsalternativet, er jobparate. Det er ligeledes lagt til grund, at alle personer under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, der modtager uddannelseshjælp i overførselsalternativet, er uddannelsesparate. Beregningerne er baseret på en række beregningstekniske antagelser og behæftet med usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Nettokompensationsgraden udtrykker den disponible indkomst som overførselsindkomstmodtager i procent af den disponible indkomst som beskæftiget.

En nettokompensationsgrad på eksempelvis 60 pct. betyder altså, at den disponible indkomst som overførselsindkomstmodtager udgør 60 pct. af den disponible indkomst som beskæftiget.

Nettokompensationsgraden er det mest velegnede mål for den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse, når man skal følge udviklingen over tid. Hvis man ser på udviklingen i antallet af personer med forholdsvis lave forskelsbeløb, fx under 1.000 kr. eller under 2.000 kr., vil antallet – alt andet lige – være faldende over tid som følge af den almindelige pris- og lønudvikling i samfundet.

Tabel 2 viser den gennemsnitlige nettokompensationsgrad for 18-64-årige i befolkningen og personer med forholdsvis høje nettokompensationsgrader i perioden 2011-2013, og når skatte- og kontanthjælpsreformerne er fuldt indfaset.

Tabel 2**Nettokompensationsgrader, 2011-2013 og med skatte- og kontanthjælpsreformerne fuldt indfaset**

	Nettokompensationsgrad				
	Gnsn.	> 80 pct.	> 90 pct.	> 80 pct.	> 90 pct.
	Pct.	----- 1.000 pers. -----	-----	----- Andel, pct. -----	-----
2011	60,1	336	101	14,5	4,4
2012	60,5	354	112	15,3	4,8
2013	60,2	333	97	14,3	4,2
Skattereform	57,6	249	69	10,7	3,0
Skatte- og kontanthjælpsreform	56,3	234	64	10,1	2,8

Anm.: Beregningerne er foretaget på registerdata for 2011 og gældende regler i de pågældende år. For så vidt angår kontanthjælpsreformen, er det beregningsteknisk lagt til grund, at alle personer under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse, der modtager kontanthjælp i overførselsalternativet, er jobparate. Det er ligeledes lagt til grund, at alle personer under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, der modtager uddannelseshjælp i overførselsalternativet, er uddannelsesparate. Beregningerne er baseret på en række beregningstekniske antagelser og behæftet med usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Der henvises til boks 1 for en beskrivelse af metoden til beregning af forskelsbeløb og nettokompensationsgrader.

Boks 1**Beregning af forskelsbeløb og nettokompensationsgrader**

Beregningerne af forskelsbeløb og nettokompensationsgrader baserer sig på detaljerede oplysninger om 18-64-årige i befolkningen, der opdeles efter deres arbejdsmarkedsstatus. Der skelnes mellem fuldt beskæftigede, dvs. fuldtids- og deltidsbeskæftigede, delårsbeskæftigede, fuldt ledige m.fl. og efterlønsmodtagere. Selvstændige, studerende og førtidspensionister m.fl. indgår ikke i beregningerne.

For hver person beregnes den disponible indkomst i en situation, hvor personen er fuldtidsbeskæftiget (beskæftigelsesalternativet), og i en situation, hvor personen er ledig eller efterlønsmodtager (overførselsalternativet).

I beskæftigelsesalternativet bliver den årlige lønindkomst for hver enkelt person fastsat ud fra en ugentlig arbejdstid på 37 timer og deres observerede timeløn. Hvis der ikke findes oplysninger om en persons aktuelle timeløn – det vil fx gælde for mange ledige – fastlægges der en potentiel timeløn ud fra oplysninger om personens uddannelsesniveau, erhvervs erfaring osv.

Beskæftigede, der er medlem af en a-kasse, antages at modtage dagpenge i tilfælde af ledighed, mens andre antages at modtage kontanthjælp. For fuldt ledige m.fl. og for efterlønsmodtagere består indkomsten i overførselsalternativet af deres faktiske indkomst i det pågældende kalenderår.

Sammensatte marginalprocenter

Det er som udgangspunkt skatten på den sidst tjente krone – marginals-katten – der har betydning for den økonomiske tilskyndelse til at gøre en indsats. Hvis man kun betragter skattesystemet – og ikke tager højde for aftrapningen af indkomstafhængige ydelser – risikerer man imidlertid at overvurdere det økonomiske incitament til at gøre en ekstra indsats.

For at tage højde for at ydelsessystemet også spiller en rolle, kan der for personer i beskæftigelse beregnes såkaldte sammensatte marginalprocenter. Sammensatte marginalprocenter tager ud over marginals-katten højde for, at ydelser som boligstøtte, økonomisk friplads til børn i daginstitutionsbetaling og ægtefælles eller samlevers sociale pension bliver aftrappet, når indkomsten stiger.

Tabel 3 viser gennemsnitlige sammensatte marginalprocenter for fuldtidsbeskæftigede 18-64-årige i udvalgte år, og når skattereformen er fuldt indfaset.

Tabel 3
Sammensat marginalprocent, udvalgte år og med skattereformen fuldt indfaset

	Sammensat marginalprocent
2009	50,6
2011	46,7
2013	46,2
Skattereform fuldt indfaset	44,8

Anm.: Beregningerne er foretaget på registerdata for 2009 og 2011 samt gældende regler i de pågældende år.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Tabel 4 viser bidragene til den gennemsnitlige sammensatte marginalprocent fra henholdsvis marginals-katten og aftrapningen af indkomstafhængige ydelser, når skattereformen er fuldt indfaset.

Tabel 4
Bidrag til sammensat marginalprocent, skattereformen fuldt indfaset

Familiekategori	Bidrag fra aftrapning af:				Sammensat marginalprocent
	Bidrag fra marginals-kat	Boligstøtte	Tilskud til daginstitution	Ægtefælles sociale pension	
	----- Pct.point -----				Pct.
Enlige med børn	42,7	5,6	2,0	-	50,4
Enlige uden børn	42,8	0,7	-	-	43,5
Par med børn	44,6	0,2	0,4	0,1	45,4
Par uden børn	43,7	0,1	-	0,4	44,2
Alle	43,9	0,5	0,2	0,2	44,8

Anm.: Totalen kan afvige fra summen som følge af afrunding. Beregningerne er foretaget på registerdata for 2011 og gældende regler, når skattereformen er fuldt indfaset.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

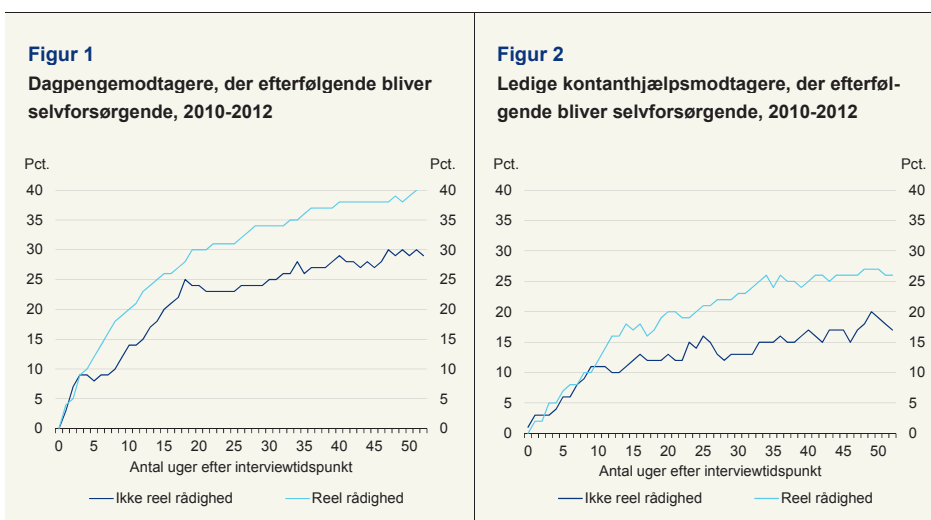
Der henvises til boks 2 for en beskrivelse af metoden til beregning af sammensatte marginalprocenter.

Boks 2**Beregning af sammensatte marginalprocenter**

Beregningerne af sammensatte marginalprocenter omfatter fuldt beskæftigede lønmodtagere og selvstændige. Fuldt beskæftigede lønmodtagere er personer, der er i ustøttet beskæftigelse i et helt kalenderår.

Beregningerne tager udgangspunkt i en forøgelse af lønindkomsten med 1.000 kr. for hver person, og ved hjælp af lovmodellen beregnes, hvor meget familierne skal betale ekstra i indkomstskat, og hvor meget deres offentlige ydelser bliver reduceret som følge af indkomstfremgangen. Den sammensatte marginalprocent kan således beregnes ved at sætte summen af den ekstra indkomstskat og reduktionen i offentlige ydelser i forhold til indkomstforøgelsen.

Bilag 2.2 Andel selvforsørgende i ugerne efter AKU-interview



Anm.: Personer, der indenfor 13 uger efter interviewtidspunktet er overgået til enten SU, barsels- eller sygedagpenge, er ikke medtaget.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og DREAM-databasen.

Anm.: Personer, der indenfor 13 uger efter interviewtidspunktet er overgået til enten SU, barsels- eller sygedagpenge, er ikke medtaget.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og DREAM-databasen.



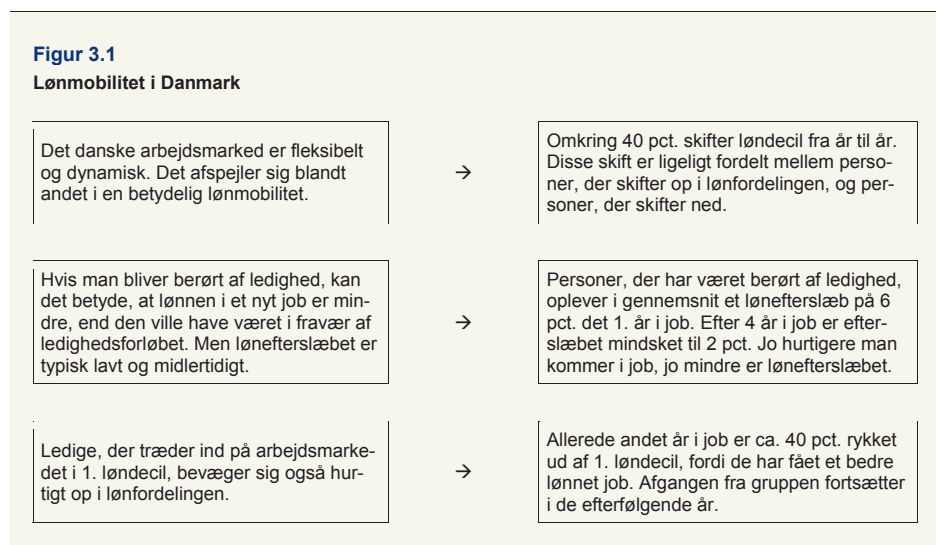
3. Lønmobilitet i Danmark

Det danske arbejdsmarked er dynamisk og fleksibelt, hvilket blandt andet afspejler sig i lav strukturel ledighed, høj jobmobilitet og gode muligheder for at få et nyt og højere lønnet job.

Den enkelte lønmodtager kan få et bedre lønnet job ved at få mere i løn på sin nuværende arbejdsplads, fx ved at dygtiggøre sig, yde en ekstra indsats, påtage sig mere komplekse arbejdsopgaver, eller ved at søge og få et nyt og bedre lønnet job. Analyser i dette kapitel viser, at lønmobiliteten i Danmark er betydelig, hvilket blandt andet betyder, at der er mange, som flytter op i lønfordelingen fra år til år.

Der er mange på det danske arbejdsmarked, der årligt oplever at blive berørt af ledighed. Det gælder både under høj- og lavkonjunkturer. De fleste finder hurtigt et job igen. Når den enkelte træder ind på arbejdsmarkedet efter et ledighedsforløb, vil lønnen dog i mange tilfælde være lavere, end den ville have været, hvis man var blevet i beskæftigelse. Analyserne i dette kapitel belyser lønmobiliteten efter et ledighedsforløb.

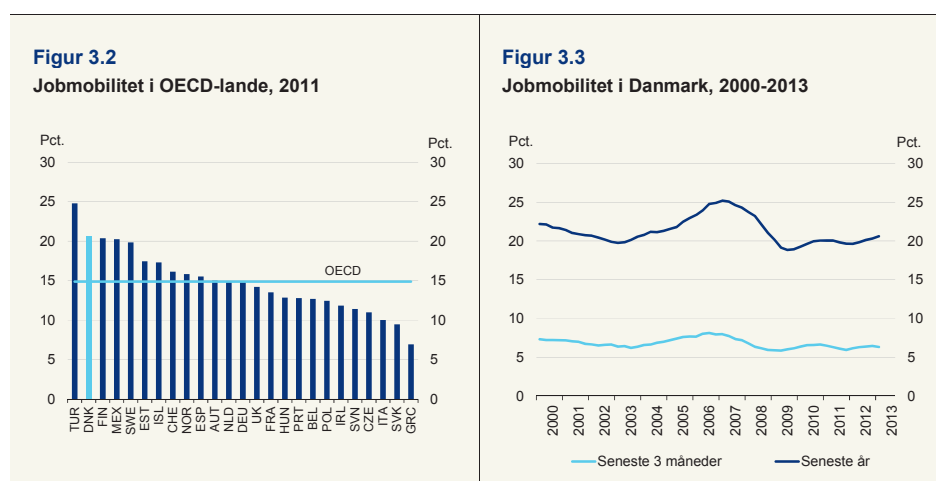
Figur 3.1 sammenfatter budskaberne i kapitlet.



3.1 Jobmobilitet i et internationalt perspektiv

Det danske arbejdsmarked er fleksibelt og dynamisk set i forhold til arbejdsmarkedene i de fleste andre OECD-lande. Der er fleksible regler for ansættelse og afskedigelse kombineret med en høj grad af økonomisk sikkerhed og en aktiv beskæftigelsespolitik.

Det fleksible og dynamiske arbejdsmarked afspejler sig blandt andet i en høj jobmobilitet i international sammenhæng. I 2011 havde Danmark den næsthøjeste jobmobilitet blandt OECD-landene, jf. figur 3.2.



Anm.: Andel af de beskæftigede, der angiver at have været i deres nuværende job mindre end ét år.

Kilde: OECD.Stat (Labour/Labour Force Statistics).

Anm.: Både skift fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse og skift fra job til job tæller med i jobomsætningen. Glidende gennemsnit over fire kvartaler.

Kilde: Egne beregninger på AKU og lovmodellens datagrundlag.

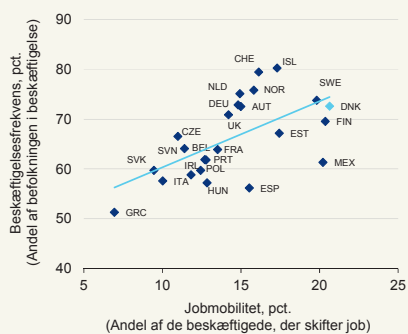
Hver femte af de beskæftigede har fået nyt job inden for det seneste år. Siden 2000 har jobmobiliteten ligget på et stabilt højt niveau, og selvom andelen i nogen grad følger konjunkturerne, har den økonomiske krise ikke medført et fastfrosset dansk arbejdsmarked, jf. figur 3.3.

Der er mange fordele ved et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked. Korte opsigelsesvarsler betyder, at virksomhederne er mere villige til at ansætte medarbejdere, når behovet og mulighederne er til stede. Det forebygger, at arbejdskraften bliver fastholdt i brancher og virksomheder med lav efterspørgsel, men i stedet bliver omallokeret til brancher, hvor der efterspørges arbejdskraft.

Fleksibiliteten understøtter dermed en positiv produktivitetsudvikling, der kommer lønmodtagerne til gode, fordi udviklingen i reallønnen i høj grad følger udviklingen i produktiviteten. Et dynamisk arbejdsmarked, hvor arbejdskraften allokeres fra mindre til mere produktive sekto-

rer, bidrager også til en positiv udvikling i beskæftigelsen. Det afspejler sig i, at lande med høj jobmobilitet ofte har en høj beskæftigelse, jf. figur 3.4.

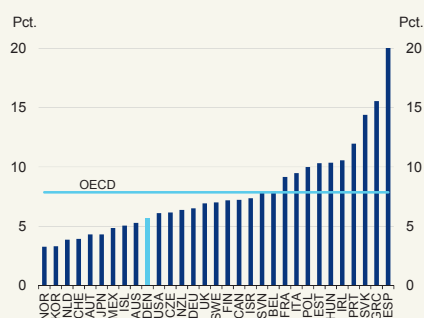
Figur 3.4
Sammenhæng mellem jobmobilitet og beskæftigelsesfrekvens blandt OECD-lande, 2012



Anm.: Beskæftigede i forhold til befolkningen (15-64-årige).

Kilde: OECD.Stat (Labour/Labour Force Statistics).

Figur 3.5
Strukturel ledighed i OECD-lande, 2013



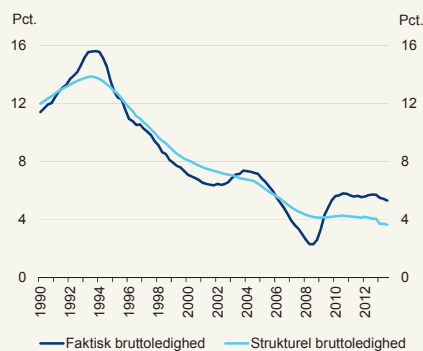
Anm.: OECD's ledighedsopgørelser, der indgår i beregningerne af den strukturelle ledighed, er baseret på interviewundersøgelser og adskiller sig fra danske opgørelser baseret på registeroplysninger.

Kilde: OECD (2013), Economic Outlook No. 94, Annex Table 22.

Ud over den relativt høje beskæftigelsesgrad er Danmark også kendetegnet ved en relativt lav ledighed. Den strukturelle ledighed i Danmark er således blandt de 10 laveste i OECD, jf. figur 3.5.

Danmark har gennem de seneste 20 år oplevet en faldende strukturel ledighed. Denne udvikling skal ses i lyset af, at der i perioden er lavet en række strukturforbedrende reformer, hvor blandt andet lavere skat på arbejde har øget det økonomiske incitament til at finde og fastholde beskæftigelse. Siden 2010 har den strukturelle bruttoledighed ligget på et stabilt lavt niveau på ca. 4 pct., jf. figur 3.6.

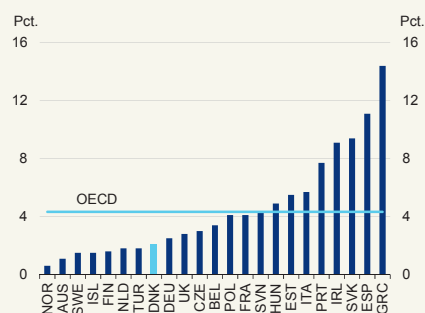
Figur 3.6
Udvikling i faktisk og strukturel bruttoledighed 1990-2013



Anm.: Strukturledigheden er beregnet på baggrund af registerbaserede ledighedsoplysninger og adskiller sig fra OECD's strukturledighed, der er baseret på ledighedsopgørelser pba. af interviewundersøgelser.

Kilde: Finansministeriet og Økonomisk Redegørelse, december 2013.

Figur 3.7
Langtidsledighed i OECD-lande, 2012



Anm.: Antal ledige, der angiver at have været ledige i mindst 12 måneder, i forhold til den samlede arbejdsstyrke.

Kilde: OECD.Stat (Labour/Labour Force Statistics).

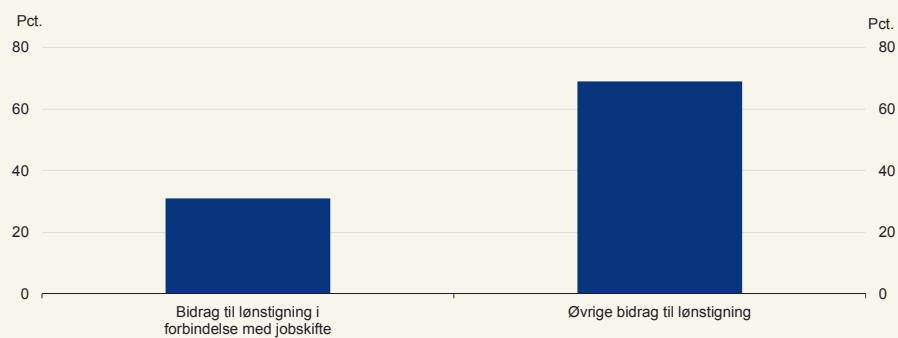
Den lave strukturelle ledighed vidner om et velfungerende arbejdsmarked, hvor relativt få personer oplever at være ledige i en længere periode. I 2012 var andelen af arbejdsstyrken, der var ledige i mere end et år, blandt de laveste i OECD, jf. figur 3.7.

En høj jobmobilitet betyder, at personer uden job alt andet lige har bedre mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet. Jobmobiliteten har også betydning for lønnen. Mange jobåbninger giver personer, der allerede er i beskæftigelse, gode muligheder for at søge et nyt og bedre lønnet job. Det samme gælder personer, der er trådt ind på arbejdsmarkedet efter et ledighedsforløb.

3.2 Lønmobilitet på det danske arbejdsmarked

Høj jobmobilitet på et arbejdsmarked understøtter den del af lønmobiliteten, der sker i forbindelse med jobskifte.

I Danmark kan omkring 1/3 af lønstigningen i et karriereforløb tilskrives lønstigninger i forbindelse med jobskifte. Den resterende del er lønstigninger opnået på samme arbejdsplads, jf. figur 3.8.

Figur 3.8**Dekomponering af akkumuleret lønstigning for en 50-årig**

Anm.: Figuren summer til 100 pct. Bidraget er opgjort for en 50-årig på baggrund af akkumulerede lønstigninger (for 20-50-årige) i den private sektor. IDA-data 1980-2000.

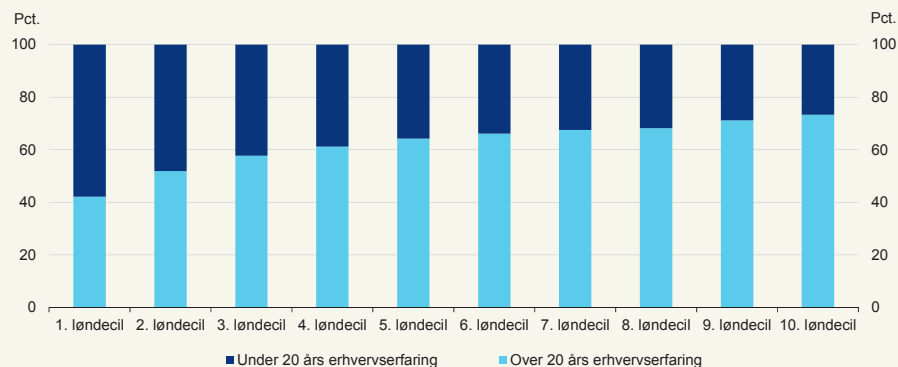
Kilde: Paul Bingley og Niels Westergaard-Nielsen, 2006 "Job changes and Wage Growth over the Careers of Private Sector Workers in Denmark".

Det er specielt yngre personer, der oplever et positivt bidrag ved jobskifte, hvilket hænger sammen med, at de er i starten af deres karriereforløb. Det er formentlig her, at flest stadig søger efter et jobmatch, hvor løn, arbejdsopgaver og kvalifikationer passer sammen, og hvor tilegnelsen af ekstra erhvervs erfaring har den største marginale betydning for lønnen, fordi man er relativt ny på arbejdsmarkedet.

Lønnen afspejler blandt andet erfaring, kendskab til et givent arbejdsområde og den værdiskabelse, der sker i jobbet. Jo bedre man er til at løse en opgave, og jo mere komplekse arbejdsopgaver man kan udføre, jo højere vil lønnen isoleret set være.

Betydningen af erhvervs erfaring afspejles i, at der i gennemsnit er en naturlig bevægelse opad i lønfordelingen, i takt med at erfaringen stiger, jf. figur 3.9.

Figur 3.9
Lønfordeling blandt faglærte efter erhvervs erfaring, 2012



Anm.: Lønfordeling blandt fuldtidsbeskæftigede faglærte. 30-64-årige. Eventuel erhvervs erfaring som selvstændig indgår ikke. Se i øvrigt boks 3.1.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Boks 3.1 beskriver lønbegrebet, der ligger til grund for analyserne af lønmobilitet.

Boks 3.1

Definition af årslønsbegreb

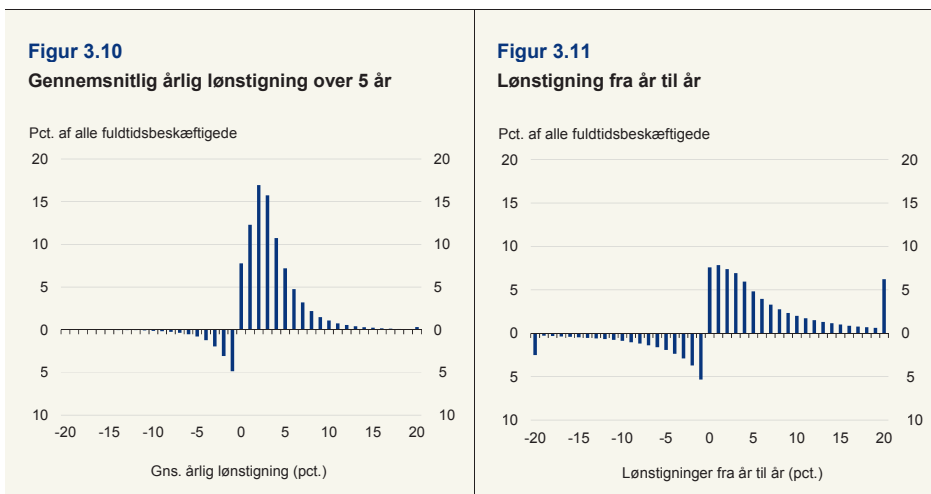
Lønbegrebet i analysen er den personlige lønindkomst (årsindkomst) ekskl. pension. Analysen fokuserer alene på lønindkomsten for fuldtidsbeskæftigede. En person er fuldtidsbeskæftiget, hvis:

- 1) Personens primære indkomst er lønmodtagerindkomst
- 2) ATP-indbetalingen svarer til over 90 pct. af årsniveauet for en person, der er ansat på fuld tid
- 3) Personen ikke i væsentligt grad har modtaget nogen indkomsterstøttende ydelser fra det offentlige

Årslønnen giver et godt grundlag for at sammenligne aflønningen af personer, der er fuldtidsbeskæftigede. Ændringer i årslønindkomsten kan *både* afspejle, at den enkelte har fået højere time- eller månedsløn, men kan også afspejle ændringer i antallet af præsterede timer. Det vil sige, at en person kan stige i årsløn fra et år til det næste, fordi vedkommende arbejder flere timer, fx i forbindelse med overarbejde eller har et ekstra job. Omvendt kan nogle gå ned i årsindkomst, fordi der arbejdes færre timer.

Alternativet til årsindkomster (fra slutligningen) er at anvende timelønnen fra lønstatistikken. Der er dog udfordringer forbundet med at bruge timelønnen til denne analyse. Dels er der usikkerhed forbundet med antallet af timer indberettet af arbejdsgiveren, dels kan en person have to eller flere jobs på samme tid, og endelig kan en person skifte job i løbet af året. Samlet set kan det altså være svært at finde en "rigtig" timeløn. Desuden omfatter lønstatistikken ikke lønmodtagere, der er ansat hos arbejdsgivere med under 10 ansatte. I denne analyse, der betragter perioden 1996 til 2012, er det vurderet, at årslønindkomsten giver det bedste og mest konsistente grundlag.

Langt de fleste personer, der er i beskæftigelse flere år i træk, oplever en positiv (nominel) lønudvikling – nogle lønmodtagere har større lønstigninger end andre, jf. figur 3.10. Som nævnt ovenfor vil der være forskydninger opad i lønfordelingen for personer, som finder et nyt og bedre lønnet job eller bliver dygtigere til deres nuværende job.



Anm.: Gennemsnitlig lønstigning for fuldtidsbeskæftigede 2007-2012.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Anm.: Lønstigninger fra år til år, 2007-2012. Fuldtidsbeskæftigede 2007-2012.

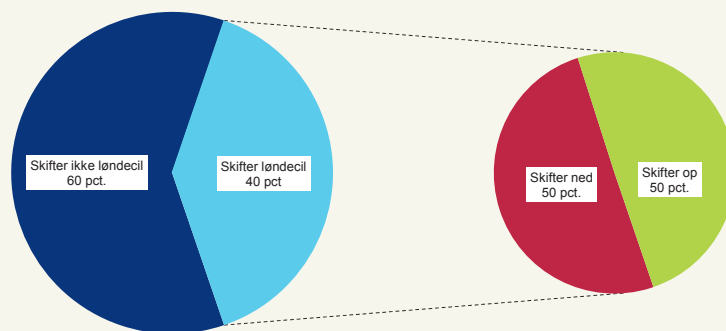
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Lidt større variation er der fra år til år. Nogle personer oplever ekstraordinære høje eller lave lønninger et enkelt år som følge af fx udbetaling af bonus og overarbejde, jf. figur 3.11.

I de senere år har lønstigningerne ligget relativt lavt, hvilket skal ses i lyset af markante lønstigninger op til krisen, samt at de generelle prisstigninger også har ligget lavt.

Lønmobiliteten kan illustreres ved at se på skift mellem løndeciler. I Danmark skiftede 40 pct. af de fuldtidsbeskæftigede løndecil fra 2011 til 2012. Af disse 40 pct. skiftede halvdelen til et højere løndecil, mens den anden halvdel skiftede til et lavere løndecil, jf. figur 3.12.

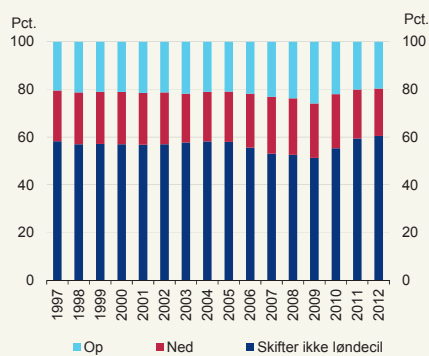
Figur 3.12
Personer, der skifter løndecil fra 2011 til 2012



Anm.: Opgjort for personer, der var fuldtidsbeskæftigede både i 2011 og 2012. 30-64-årige.
 Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

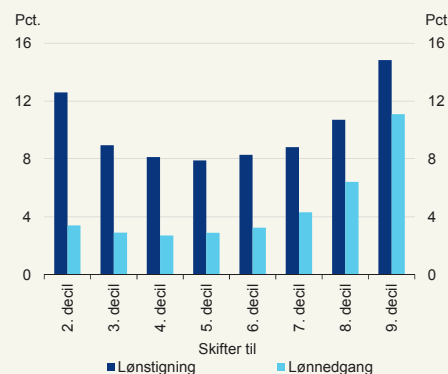
Dette billede har ligget relativt stabilt set over en 15-årig periode. Hvert år er der ca. 20 pct., der bevæger sig opad i lønfordelingen til et højere løndecil. Fra år til år kan konjunkturudviklingen medføre mindre udsving - men selv under det meget kraftige tilbageslag i 2009 var ændringer fra mønstret meget begrænsede, jf. figur 3.13.

Figur 3.13
Skift i løndecil 1997-2012



Anm.: Opgjort for personer, der var fuldtidsbeskæftigede fra år til år. 30-64 årige.
 Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

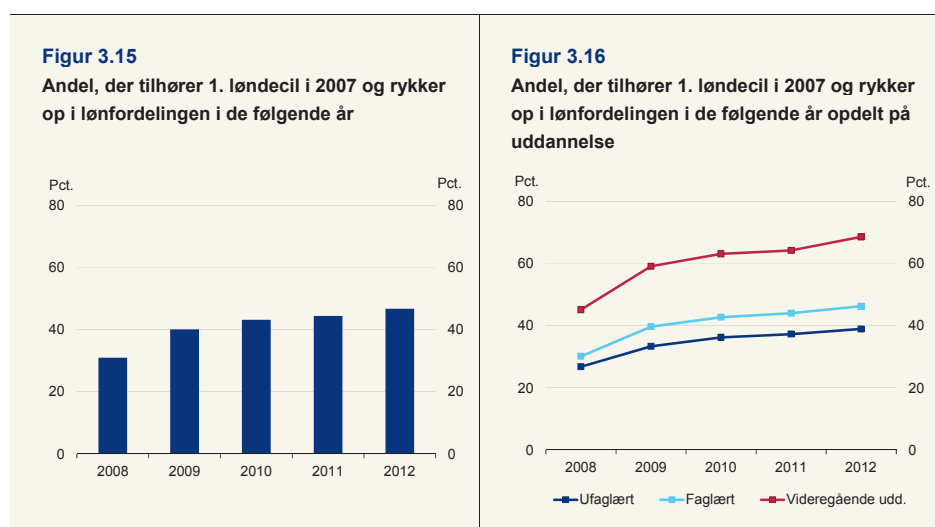
Figur 3.14
Gennemsnitlig lønstigning/lønnedgang for personer, der skifter ét løndecil op eller ned



Anm.: Opgjort for personer, der var fuldtidsbeskæftigede både i 2011 og 2012. 30-64 årige.
 Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Langt de fleste fuldtidsbeskæftigede, der skifter løndecil, skifter enten ét løndecil op eller ét løndecil ned. Lønstigningerne er systematisk størst for personer, der rykker op i lønfordelingen. En person, der skifter fra 1. til 2. løndecil, oplever i gennemsnit en lønstigning på godt 12 pct., mens en person, der skifter ned fra 3. løndecil til 2. løndecil, oplever en løntilbagegang på 3½ pct. Det er desuden personer helt øverst i lønfordelingen, der oplever de største lønfald, jf. figur 3.14.

Der er særlig stor mobilitet i bunden af lønfordelingen. Der er således stor bevægelse ud af 1. løndecil, hvor 40 pct. rykker op i lønfordelingen i løbet af 2 år. Efter 5 år er det 47 pct., der er skiftet til et højere løndecil, jf. figur 3.15.



Anm.: Personer i 1. løndecil i 2007, som er fuldtidsbeskæftigede alle år 2007-2012. Uddannelsesniveau opgjort i 2007.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

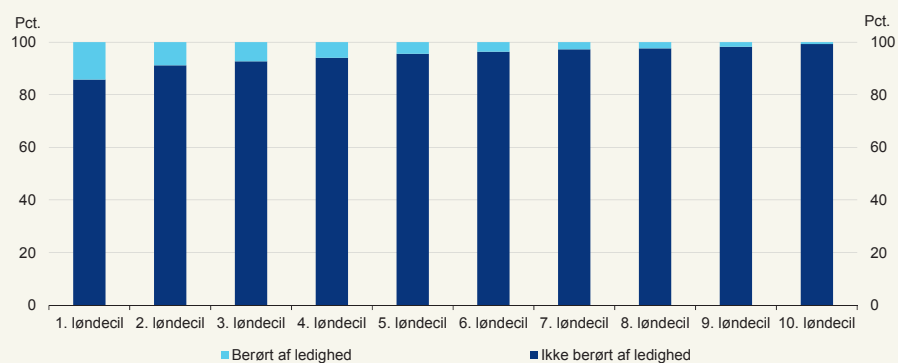
Der er betydelig mobilitet for alle uddannelsesniveauer, jf. figur 3.16. Blandt ufaglærte er det 40 pct., som rykker ud af 1. løndecil i løbet af 5 år. For faglærte er andelen 45 pct., og for personer med en videregående uddannelse er andelen oppe på 70 pct. Når mobiliteten ud af 1. løndecil er mindst for ufaglærte, skal det ses i lyset af, at gruppen af ufaglærte i højere grad varetager jobfunktioner, der er overrepræsenterede i bunden af lønfordelingen.

3.3 Høj lønmobilitet efter ledighed

Omkring 5 pct. af de fuldtidsbeskæftigede i 2012 var berørt af ledighed i 2011. For manges vedkommende var der tale om en relativt kort ledighedsperiode.

Generelt er der flere beskæftigede i den laveste del af lønfordelingen, der berøres af ledighed, end tilfældet er for den øverste del af lønfordelingen. Der er dog beskæftigede i alle løn-deciler, der bliver berørt af ledighed, jf. figur 3.17.

Figur 3.17
Indkomstfordeling for fuldtidsbeskæftigede i 2012 opdelt på, om de var berørt af ledighed i 2011



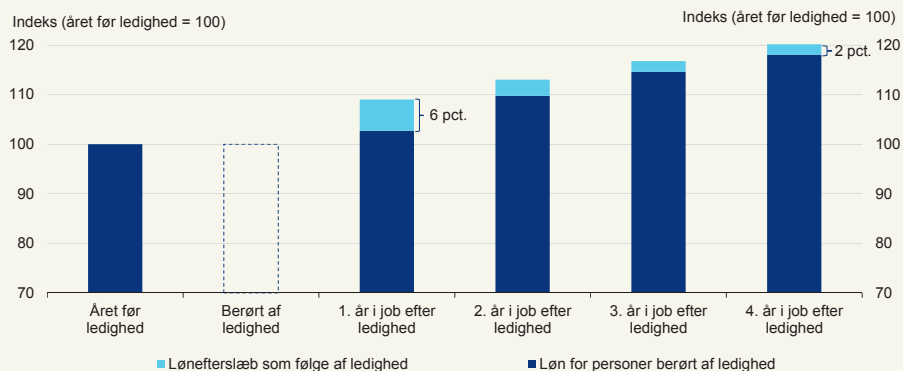
Anm.: Personer, der er fuldtidsbeskæftigede i 2012, opdelt på, om de var berørt af ledighed i 2011. 30-64-årige. Se i øvrigt boks 3.2 for det anvendte ledighedsbegreb.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det at miste sit job kan være forbundet med et vist lønefterslæb, som ofte er midlertidigt. Lønefterslæbet kan blandt andet opstå, fordi de kompetencer, der er opbygget i et tidligere job, ikke nødvendigvis kan anvendes fuldt ud på en ny arbejdsplads. Det kan også være, at man tidligere har haft en lederstilling, og at det nye job ikke omfatter ledelse.

Personer, der finder job efter en ledighedsperiode, oplever i gennemsnit et lønefterslæb på omkring 6 pct. af deres lønindkomst (1. år i job efter ledighed). Efterslæbet er dog i høj grad midlertidigt. Efter 4 år i job er efterslæbet kun på omkring 2 pct., jf. figur 3.18.

Figur 3.18
Udvikling i lønindkomst og lønefterslæb for fuldtidsbeskæftigede berørt af ledighed

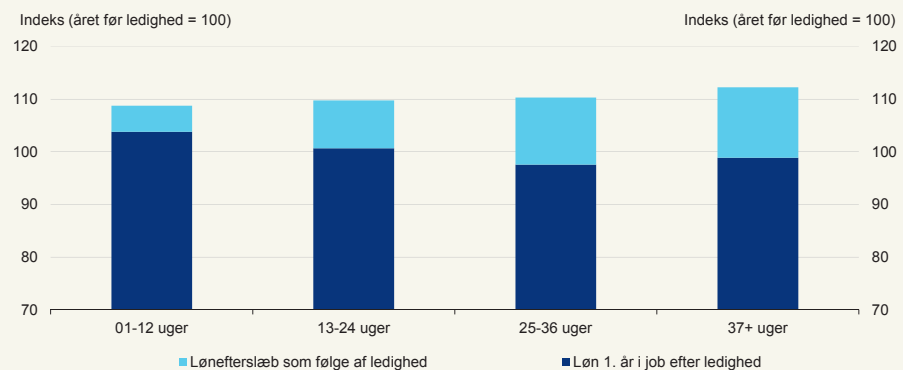


Anm.: Mørkeblå: Medianløn for ledighedsberørte, der er fuldtidsbeskæftigede i året før ledighed og alle 4 år efter året med ledighed. Lyseblå: Lønefterslæbet er opgjort som forskellen mellem medianlønnen for de ledighedsberørte og lønudviklingen for en sammenlignelig gruppe, der ikke har været berørt af ledighed. Boks 3.2 beskriver kontrolgruppen. Data er lagt sammen for 2003-2009 (basisår).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Længden af ledighedsforløbet har betydning for størrelsen af lønefterslæbet. Hvis man træder ind efter en ledighedsperiode på 1 til 12 uger, er lønefterslæbet omkring 5 pct. Lønefterslæbet er ca. 9 pct., hvis man træder ind på arbejdsmarkedet efter en ledighedsperiode på 13-24 uger, jf. figur 3.19.

Figur 3.19
Indgangsløn og lønefterslæb første år i job efter ledighed

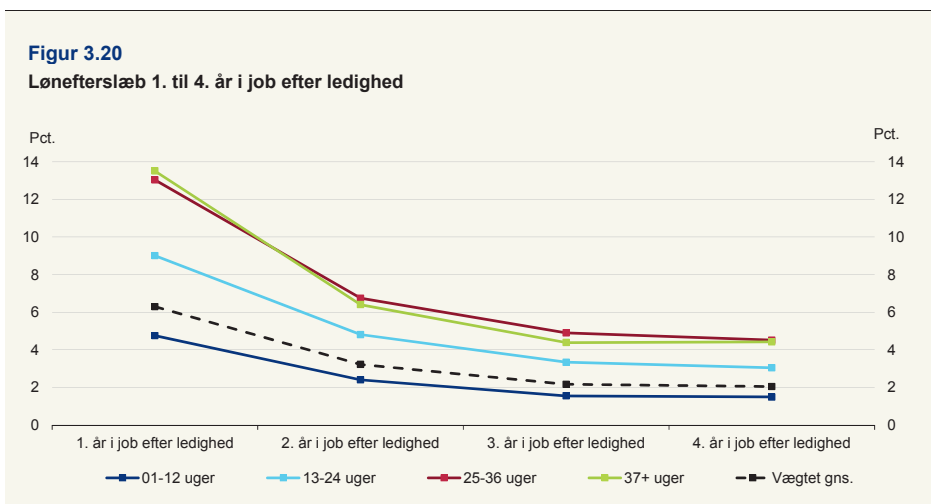


Anm.: Se anmærkning til figur 3.18.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Sammenhængen mellem lønefterslæb og ledighedsperiode kan afspejle en række forhold, herunder at gruppen med en kort ledighedsperiode har haft bedre muligheder for at finde et nyt job, samt at gruppen har søgt bredere og mere effektivt.

Personer, der får fodfæste på arbejdsmarkedet, efter de har været berørt af ledighed, har i de efterfølgende år god mulighed for at stige i løn. Personer med en kort ledighedsperiode indhenter hurtigt det meste af lønnedgangen. Efter 4 år er lønefterslæbet under 2 pct., jf. figur 3.20.



Anm.: Se anmærkning til figur 3.18.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Boks 3.2**Personer berørt af ledighed – population og kontrolgrupper**

Personer berørt af ledighed opgøres i denne analyse ud fra DREAM-registeret. En person er berørt af ledighed, hvis vedkommende i en given uge har modtaget en ydelse i forbindelse med et dagpenge- eller kontanthjælpsforløb, og personen er vurderet arbejdsmarkedsparat.

Det anvendte ledighedsbegreb er tilnærmet 'bruttoledigheden', idet både jobsøgende ledige og ledige i vejledning, ordinær uddannelse, løntilskud, virksomhedspraktik mv. indgår. Personer, der modtager ydelser i forbindelse med ferieledighed fra beskæftigelse, er ikke medtaget.

I analysen af lønefterslæb sammenlignes personer, der har et parallelt forløb på arbejdsmarkedet (i form af fuldtidsbeskæftigelse), idet der skelnes mellem personer, der har været berørt af ledighed, og personer, der er fuldtidsbeskæftiget hele perioden. Der betragtes kun ledighedsberørte, der kommer fra fuldtidsbeskæftigelse og efter ledighedsperioden får fast og vedvarende tilknytning til arbejdsmarkedet (i form af 4 års fuldtidsbeskæftigelse). Der benyttes oplysninger for årene 2003 til 2009 for at øge sikkerheden og stabiliteten i resultaterne, jf. tabel.

Tabel. Analysepopulationen, 1.000 personer

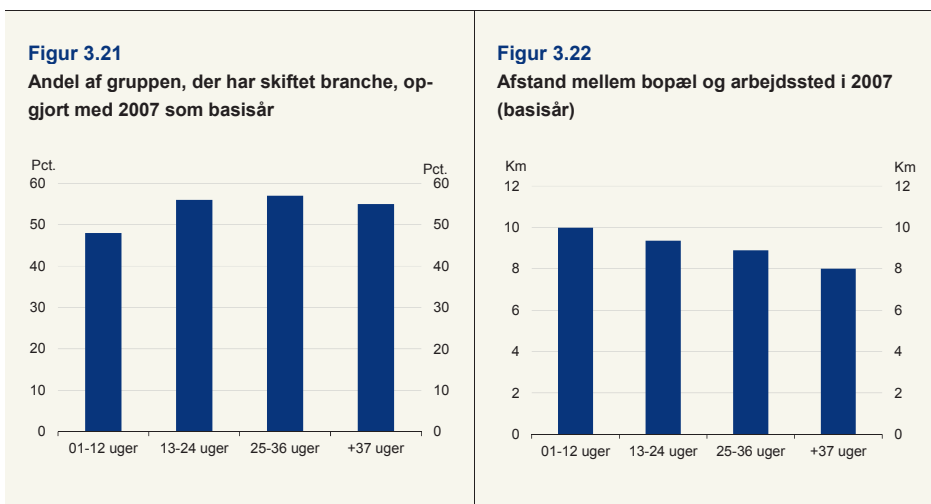
	2009	2003-2009
		<i>Gns. pr. år</i>
Fuldtidsbeskæftigede (30-64 årige)	1.466	1.446
- berørt af ledighed året før	55	82
- fra fuldtidsbeskæftigelse til ledighed til fuldtidsbeskæftigelse	21	30
- fra fuldtidsbeskæftigelse til ledighed til fuldtidsbeskæftigelse i 2 år	16	24
- fra fuldtidsbeskæftigelse til ledighed til fuldtidsbeskæftigelse i 3 år	13	20
- fra fuldtidsbeskæftigelse til ledighed til fuldtidsbeskæftigelse i 4 år	11	17

Sigtet med analyserne af ledighed er at belyse betydningen for den enkeltes løn af, at et beskæftigelsesforløb bliver afbrudt af ledighed. Med henblik på at isolere denne effekt tages der højde for en række forhold, der både kan påvirke den potentielle lønudvikling og ledighedsrisikoen. Konkret er der udarbejdet *kontrolgrupper*, der har samme karakteristika som dem, der bliver berørt af ledighed (uddannelsesniveau, alder, ledighedshistorik mv.), men som ikke har haft et ledighedsforløb i den betragtede periode (fuldtidsbeskæftiget i alle år).

Der er dannet selvstændige kontrolgrupper for forskellige ledighedslængder (1-12 uger, 13-25 uger, 26-36 uger samt +37 uger). Kontrolgrupperne er dannet på baggrund af de fire grupper for ledighedslængde opdelt på 1.056 grupper mht. uddannelsesniveau (6 grupper), branche (11 grupper), alder (4 grupper) samt historisk ledighed (4 grupper).

Selvom der er taget højde for sammensætningseffekter, vil en del af lønforskellen mellem de enkelte ledighedsgrupper og deres kontrolgrupper, dog kunne tilskrives karakteristika, der ikke umiddelbart kan korrigeres for på baggrund af observerbare karakteristika.

Der kan være forskellige årsager til, at personer med længere ledighedslængde ikke helt indhenter deres tidligere placering i lønfordelingen. Flere med lange ledighedsforløb skifter fx branche, og der er dermed større sandsynlighed for, at deres kompetencer ikke i samme omfang kan udnyttes, jf. figur 3.21.



Anm.: Skift mellem personens branche (DST 27-grp.) i 2007 og senest angivne branche året for ledighed.

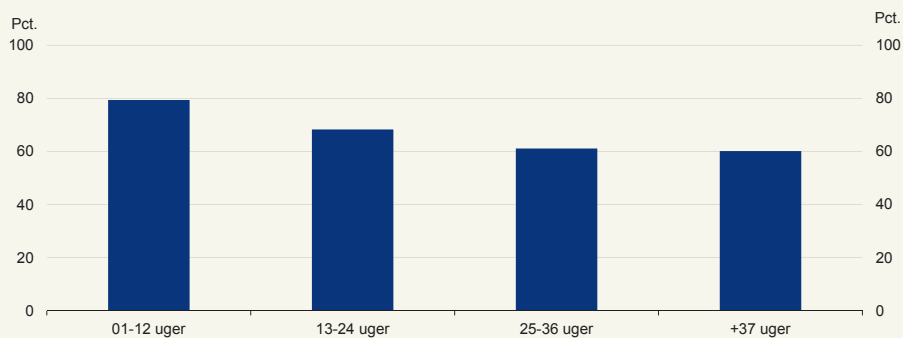
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Anm.: Afstanden i km opgjort ved medianen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er desuden tegn på, at personer med korte ledighedsforløb har søgt geografisk mere bredt, jf. figur 3.22. Dette kan også bidrage til at forklare, hvorfor gruppen dels kommer hurtigere i job og dels har et mindre lønefterslæb, når de træder ind på arbejdsmarkedet.

Gruppen med korte ledighedsforløb har også stærkere arbejdsmarkedshistorik, hvilket kan være med til at forklare, at de indhenter lønefterslæbet relativt hurtigt, jf. figur 3.23.

Figur 3.23**Historisk selvforsørgelsesgrad for personer, der er berørt af ledighed i 2007**

Anm.: Andel af perioden, 2000-2003 hvor personen ikke har modtaget en ydelse. Antal uger (median) i forhold til 208 uger.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

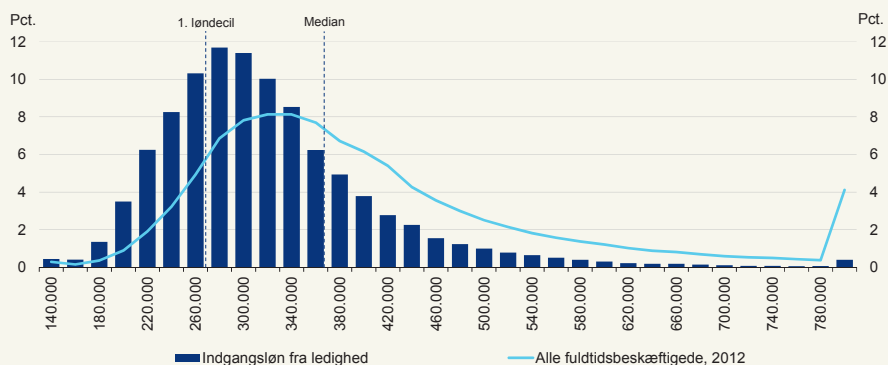
3.4 Stor lønmobilitet for dem, som træder ind med relativt lav løn

Det foregående afsnit har vist, at der i gennemsnit er stor lønmobilitet for personer, der træder ind på arbejdsmarkedet efter et ledighedsforløb. Analyserne i dette afsnit viser, at lønmobiliteten også er stærk for dem, der ligger i den nedre del af lønfordelingen umiddelbart efter ledighed.

Omtrent 30 pct. af de personer, der gik fra ledighed til fuldtidsbeskæftigelse, trådte ind med en løn, der ligger i 1. løndecil, jf. figur 3.24.

Figur 3.24

Fuldtidsbeskæftigede i 2012, herunder personer, der har været berørt af ledighed året før, opdelt på årsløn



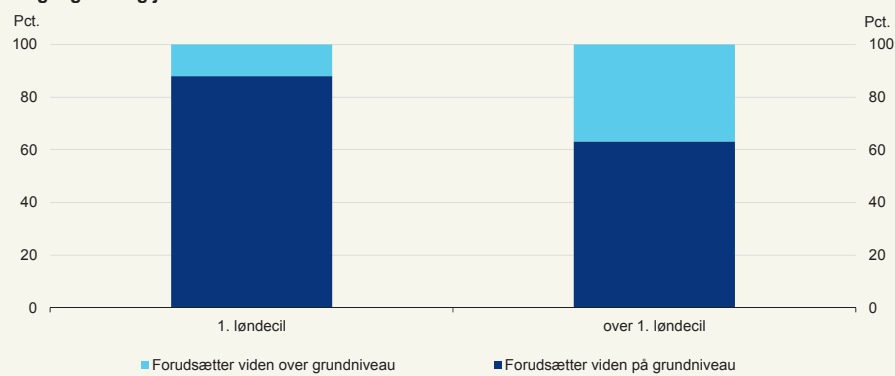
Anm.: 30-64-årige fuldtidsbeskæftigede i 2012. Lyseblå viser lønfordelingen for alle fuldtidsbeskæftigede i 2012, inkl. fuldtidsbeskæftigede, der var berørt af ledighed året før. Mørkeblå angiver lønfordelingen 'kun' for fuldtidsbeskæftigede, der var berørt af ledighed året før. Omkring 4 pct. af de fuldtidsbeskæftigede har en lønindkomst på over 800.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Mange af de personer, der træder ind på arbejdsmarkedet med en løn i 1. decil, varetager et job, der forudsætter viden på grundniveau. Det gør sig gældende for næsten 90 pct., mens det kun er tilfældet for omkring 65 pct. af dem, der træder ind højere oppe i lønfordelingen, jf. figur 3.25.

Figur 3.25

Indgangsløn og jobfunktion

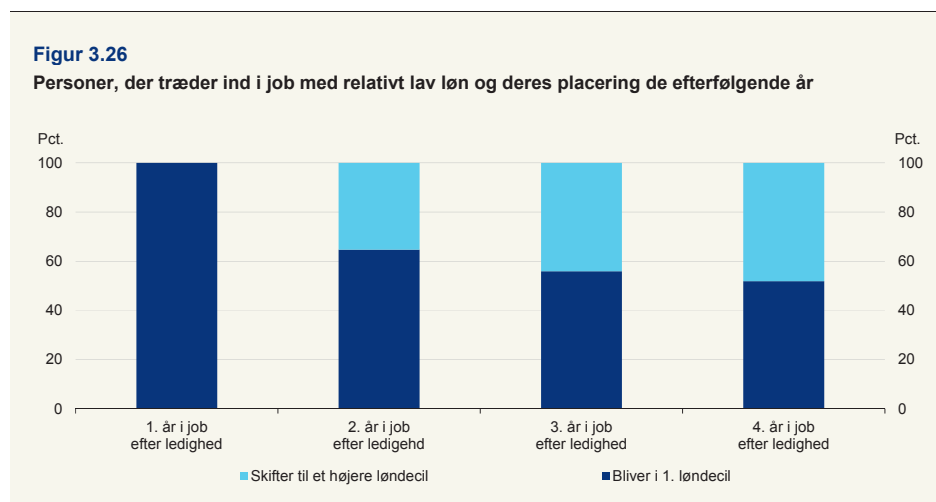


Anm.: Data er lagt sammen for 2003-2009 (basisår). Beregnet for personer, der er fuldtidsbeskæftigede i alle 4 år efter ledighed. Grundniveau er defineret ud fra Danmarks Statistiks fagklassifikation og omfatter fx jobfunktioner, som faglærte og ufaglærte typisk varetager.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

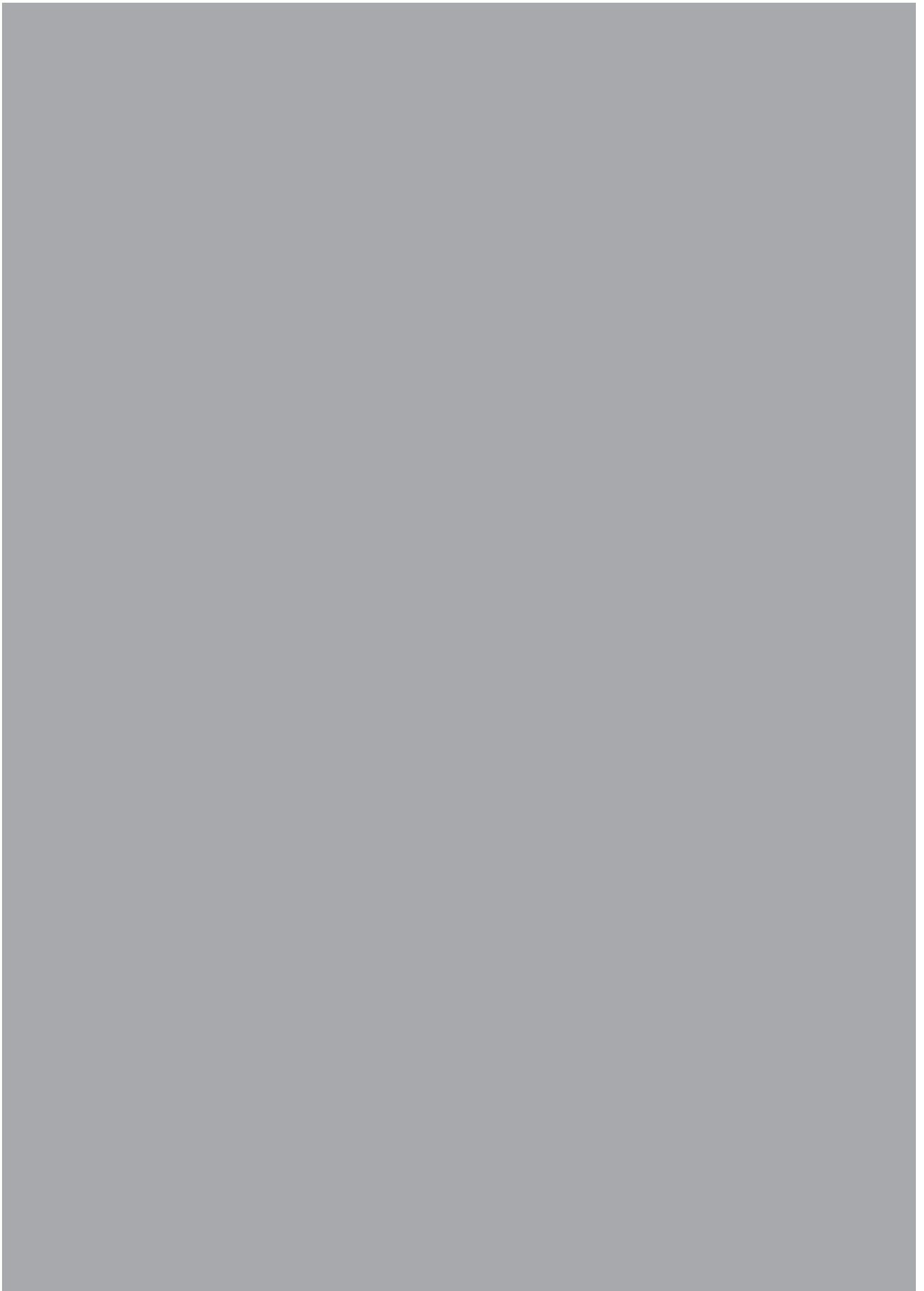
Selv om man efter et ledighedsforløb træder ind på arbejdsmarkedet til en relativt lav løn, er der gode muligheder for at rykke op i lønfordelingen.

Cirka halvdelen af de personer, der efter ledighed starter i et job i 1. løndecil, er efter 4 års fuldtidsbeskæftigelse rykket højere op i lønfordelingen, jf. figur 3.26.



Anm.: Data er lagt sammen for 2003-2009 (basisår). Beregnet for personer, der er fuldtidsbeskæftigede alle 4 år efter ledighed. Relativt lav løn er her 1. løndecil.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.



4. Pensionsopsparing

4.1 Indledning

Folkepension og ATP udgør en væsentlig indkomstkilde som pensionist, men for de fleste familier er det nødvendigt at foretage supplerende pensionsopsparing, så forbrugsmulighederne som pensionist står i et passende forhold til forbrugsmulighederne som erhvervsaktiv.

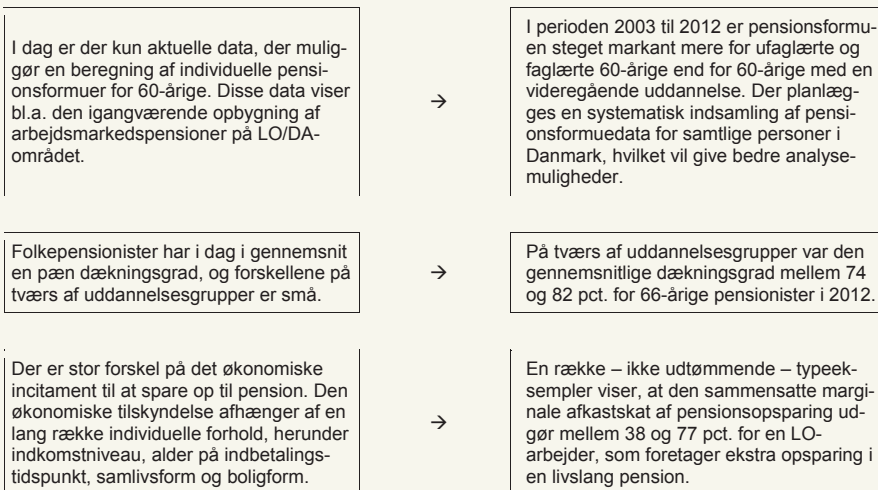
Kapitlet belyser på baggrund af de tilgængelige data danskernes pensionsopsparing samt skatte- og overførselssystemets betydning for den økonomiske tilskyndelse til at spare op til pension.

Skattesystemet og modregningsregler vedrørende offentlige ydelser bør som udgangspunkt indrettes, så det kan betale sig at spare op, men skal samtidig varetage andre hensyn, som isoleret set kan begrænse den økonomiske tilskyndelse til at spare op, herunder at der er et rimeligt forsørgelsesgrundlag for pensionister uden pensionsopsparing.

Kapitlets hovedbudskaber er sammenfattet i figur 4.1.

Figur 4.1

Opsparing til pension



4.2 Husholdningernes opsparing til pension

Hvor indkomsten i høj grad er koncentreret i de erhvervsaktive år, så er behovet for at forbruge spredt ud over hele livet. Selvom de offentlige pensionsydelse dækker en væsentlig del af forbruget som pensionist, skal de fleste stadig spare op i løbet af den erhvervsaktive alder af hensyn til forbrugsmulighederne i pensionisttilværelsen. Husholdningerne kan spare op til pension på mange måder. Det kan være i pensionsordninger, finansielle aktiver, fast ejendom mv.

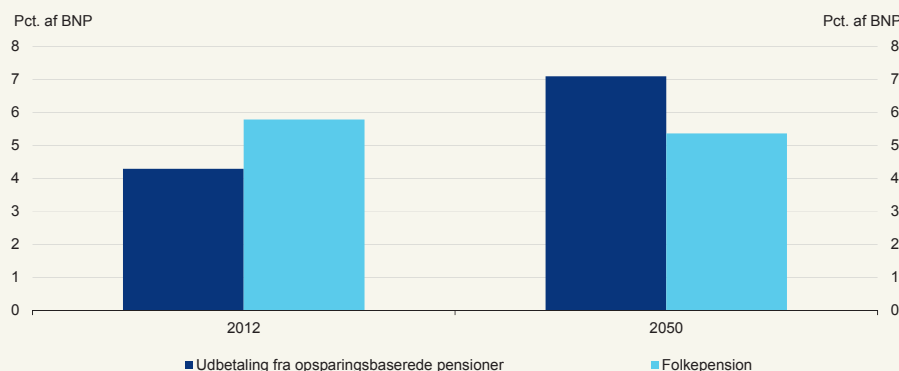
4.2.1 60-åriges opsparing i pensionsordninger

Med udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner til langt hovedparten af lønmodtagerne er der siden midten af 1990'erne sket en gradvis opbygning af husholdningernes samlede pensionsformue, jf. *Finansredegørelsen 2014*, Finansministeriet.

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne vil isoleret set betyde, at opsparingsbaserede pensioner kommer til at udgøre en større andel af pensionisternes indkomst i fremtiden end i dag. Offentlige indkomstoverførsler vil dog stadig spille en væsentlig rolle for fremtidens pensionister. I Finansministeriets seneste langsigtede fremskrivning udgør udbetalingen fra opsparingsbaserede pensioner omkring 7 pct. af BNP i 2050 mod godt 4 pct. i 2012. Udgifterne til folkepension – opgjort i pct. af BNP – er derimod en lille smule lavere i 2050 end i 2012, jf. figur 4.2.

Udviklingen i udgifterne til folkepension afspejler flere modsatrettede effekter. På den ene side bliver der flere ældre, hvilket trækker i retning af større udgifter. På den anden side løftes folkepensionsalderen gradvist (levetidsindeksering), hvilket alt andet lige reducerer udgifterne. Samtidig vil de øgede private pensionsudbetalinger aflaste udgifterne til folkepension gennem indkomstmodregning.

Figur 4.2
Opsparingsbaserede pensioner og folkepension i 2012 og 2050



Anm.: Indkomsterne er før skat. Udbetalinger fra opsparingsbaserede pensioner er ekskl. tjenestemandspensioner. En del af de private pensionsudbetalinger tilfalder personer, som ikke er nået folkepensionsalderen, herunder efterlønsmodtagere.

Kilde: Finansministeriet.

For at kunne vurdere, hvordan opbygningen af pensionsformuen bl.a. påvirker indkomster og indkomstfordelingen for fremtidens pensionister, herunder modregning i offentlige ydelser, er det nødvendigt at vide, hvordan pensionsformuen er fordelt på individer. Et sådant datagrundlag eksisterer ikke i dag.

Mulighederne for mere dybdegående analyser og sikre fremskrivninger af indkomstforholdene for fremtidens pensionister er således begrænsede. Der planlægges at indsamle pensionsformuedata systematisk for samtlige personer i Danmark, jf. boks 4.1.

Boks 4.1

Dækkende oplysninger om individuelle pensionsformuer

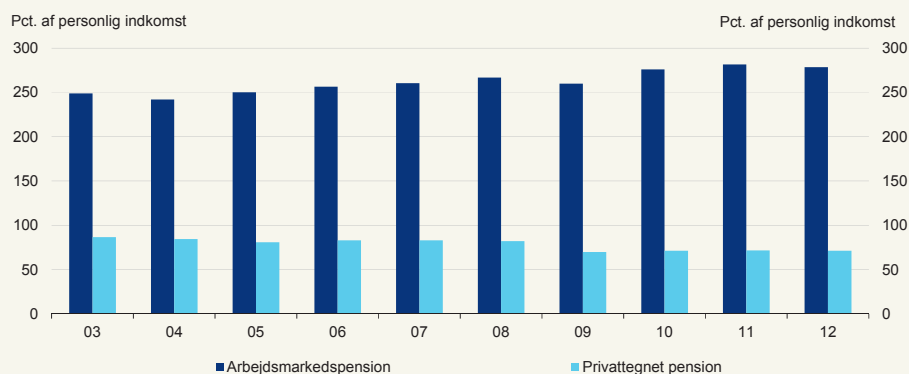
Velfærdskommissionen fik indsamlet pensionsformuedata på individniveau for et enkelt år (2003). Dette datagrundlag har ikke været opdateret siden. Der arbejdes på at få etableret en systematisk indsamling af pensionsformuedata for samtlige personer i Danmark. Når man har komplette pensionsformuedata for alle personer, vil det være muligt at foretage mere sikre analyser af husholdningernes opsparingsadfærd, formue og fremtidige indkomstforhold som grundlag for politikudviklingen på området. Det gælder bl.a. analyser af:

- Fordeling af indkomster og dækningsgrader for fremtidens pensionister
- Arbejdsmarkedspensioners fortrængning af anden opsparing
- Husholdningernes samlede aktiver og passiver på forskellige alderstrin
- Opsparing og tilbagetrækningsadfærd

Der eksisterer i dag registeroplysninger, der gør det muligt at beregne pensionsformuer for 60-årige. Pensionskasser mv. skal således indberette oplysninger om pensionsdepoter og –tilsagn, et halvt år før man fylder 60 år, til brug for modregning i efterløn, fleksydelse og del-pension. På baggrund af disse indberetninger er det muligt at beregne en individuel pensionsformue, hvilket kan give et indblik i pensionsopsparingen for personer, som nærmer sig pensionsalderen. Metoden er dog forbundet med usikkerhed, jf. boks 4.2.

De beregnede pensionsformuer for 60-årige understøtter, at pensionsformuen er steget som følge af udbygningen af arbejdsmarkedspensioner. Målt i forhold til den personlige indkomst som 59-årig er 60-åriges gennemsnitlige formue i arbejdsmarkedspensioner steget fra ca. 250 pct. i 2003 til 280 pct. i 2012. Modsat er der sket et mindre fald i den gennemsnitlige formue i privattegnede pensionsordninger, jf. figur 4.3.

Figur 4.3
Gennemsnitlig pensionsformue for 60-årige, 2003-2012

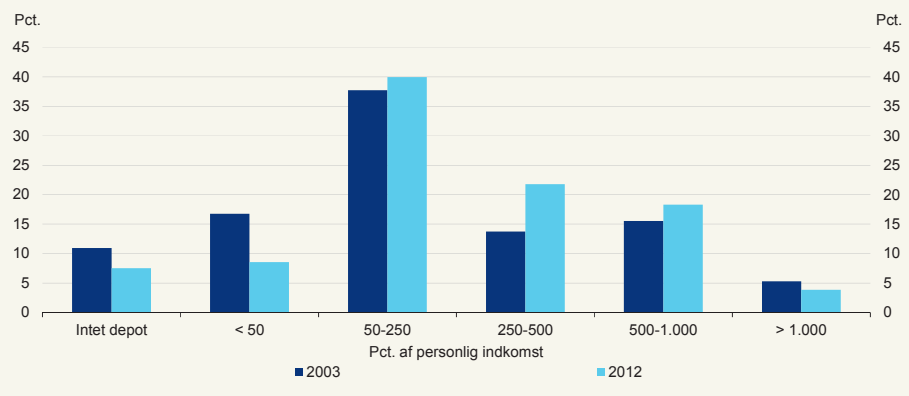


Anm.: Se boks 4.2 for opgørelsesmetode. Indbetalinger til arbejdsmarkedspension ud over de obligatoriske indbetalinger indgår i de beregnede depoter for arbejdsmarkedspension. Pensionsformuen som 60-årig er sat i forhold til den personlige indkomst som 59-årig. Personer med negativ eller ingen personlig indkomst er udeladt samt personer med pensionsformue over 25 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Stigningen i 60-åriges pensionsformuekvote skal ses i lyset af, at der navnlig er sket et fald i andelen af 60-årige uden eller med meget små pensionsformuer (under 50 pct. af personlig indkomst), mens andelen af 60-årige med en pensionsformuekvote på mellem 250 og 500 pct. er steget betydeligt siden 2003, jf. figur 4.4.

Figur 4.4
Pensionsformuefordeling for 60-årige, 2003 og 2012



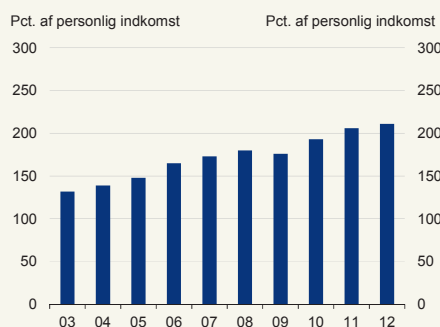
Anm.: Se anmærkning til figur 4.3. Omfatter både arbejdsmarkedspensioner og privattegnede pensioner.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

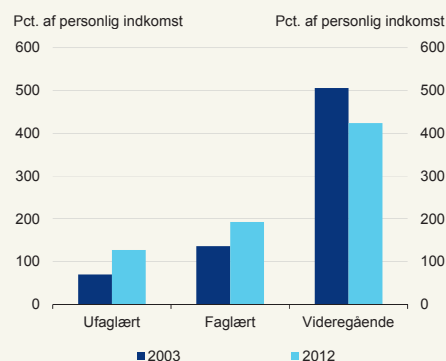
Nogle 60-årige har en ganske betydelig pensionsformue i forhold til deres indkomst. Det gælder især blandt 60-årige med relativt høje indkomster. Den *gennemsnitlige* pensionsformue vil derfor være relativt meget påvirket af pensionsformuen blandt højere lønnede, som for manges vedkommende allerede var omfattet af arbejdsmarkedspensioner før 1990. Udviklingen i den gennemsnitlige pensionsformue vil dermed undervurdere betydningen af udbredelsen og opbygningen af arbejdsmarkedspensioner på LO/DA-området siden starten af 1990'erne, idet den navnlig har omfattet lavere lønnede (ufaglærte og faglærte).

Ser man i stedet på *medianen* i fordelingen for pensionsformuekvoten – dvs. depotet for den midterste person i fordelingen – er den steget fra ca. 130 pct. i 2003 til 210 pct. i 2012, jf. figur 4.5. Og følges udviklingen på uddannelsesgrupper, viser det sig, at medianen er steget for 60-årige, som er ufaglærte eller faglærte, mens den er faldet for 60-årige med en videregående uddannelse, jf. figur 4.6. Det stemmer også overens med, at pensionsformuen er vokset stærkest i den nederste halvdel af indkomstfordelingen blandt ældre, jf. kapitel 6. Faldet i pensionsformuen blandt 60-årige med en videregående uddannelse kan bl.a. dække over, at det akkumulerede afkast, der er opnået på formuen, har været markant faldende i de seneste år.

Figur 4.5
Median i pensionsformuefordelingen for 60-årige, 2003-2012



Figur 4.6
Median i pensionsformuefordelingen for 60-årige efter uddannelse, 2003 og 2012



Anm.: Figurene viser medianen i fordelingen for pensionsformuen som andel af personlig indkomst. Se også anmærkning til figur 4.3.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De beregnede pensionsformuer for 60-årige afspejler således, at der er sket en opbygning af arbejdsmarkedspensioner på LO/DA-området. En udvikling som vil fortsætte i de kommende år, indtil arbejdsmarkedspensionerne er fuldt modnet. En LO-arbejder, der indbetaler i 40 år, vil på pensioneringstidspunktet skønsmæssigt have en pensionsformue, som er cirka tre gange så stor som lønnen.

Boks 4.2**Opgørelse af individuelle pensionsformuer for 60-årige**

Der er i dag kun centralt indsamlede registerdata (individoplysninger) om pensionsformuen ved 60 år. Disse data kan være med til at give indblik i husholdningernes samlede pensionsformue på individniveau, men viser selvsagt kun et brudstykke. Tallene for 60-åriges pensionsformue skal endvidere fortolkes med forsigtighed, da depotværdien for livrenter beror på et skøn.

Datagrundlaget er indberetninger om pensionsdepoter og -tilsagn til brug for a-kassernes beregning af fradrag i efterløn, delpension og fleksydelse, jf. bekendtgørelse nr. 1205 af 13. december 2012. Indberetningen omfatter kapitalpensioner, ratepensioner og livrenter (inkl. tjenestemandspensioner) og vedrører som hovedregel det tidspunkt, hvor personen er 59½ år. Indberetningspligten påhviler pensionskasser, livforsikringselskaber, pengeinstitutter, offentlige myndigheder og Lønmodtagernes Dyrtidsfond. Pensionstilsagn hos ATP er ikke indberettet.

Kapital- og ratepensioner indberettes som en depotværdi, der bl.a. afhænger af kurserne på de bagvedliggende papirer. Livrenter skal indberettes som en beregnet årlig livsvarig ydelse. Der gælder ikke faste forudsætninger for denne beregning. I nærværende analyse er de indberettede ydelser for livrenterne omregnet til en depotværdi på baggrund af en rente på 3 pct. og Danmarks Statistiks oplysninger om middellevetiden for 60-årige (gennemsnit for mænd og kvinder) i de enkelte år. Begge forudsætninger har betydning for størrelsen af de beregnede depoter. Anvendes en højere rente, bliver de beregnede depoter mindre og omvendt. Renteforudsætningen har endvidere betydning for udviklingen i de beregnede depoter, hvis den forudsatte rente varierer fra år til år.

I lyset af det faldende renteniveau i de seneste år er det sandsynligt, at pensionskasserne mv. har nedjusteret den rente, der ligger til grund for de beregnede årlige livsvarige ydelser, som de indberetter. Hvis det er tilfældet, har fremgangen i de 60-åriges pensionsformuer været større end den, der fremgår af figur 4.2-4.5 samt af figur 6.8 og 6.9 i kapitel 6.

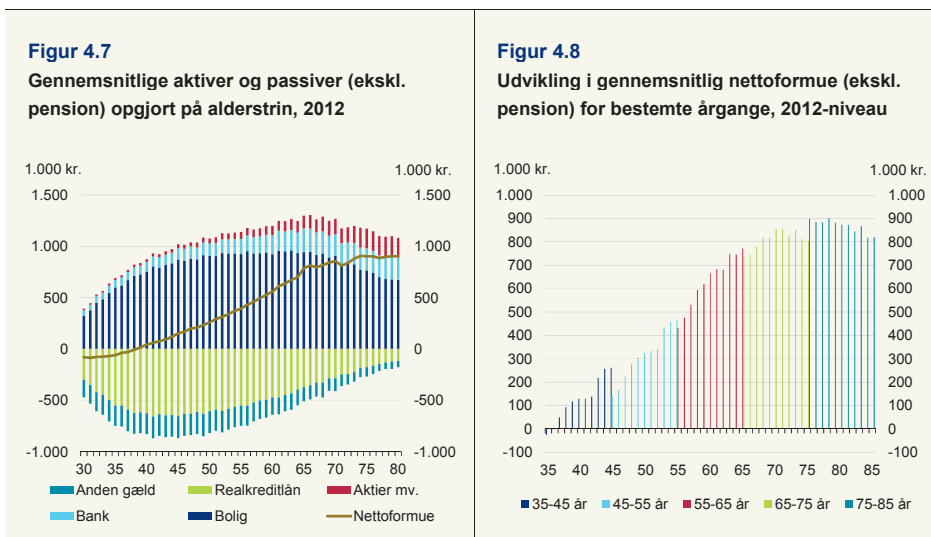
4.2.2 Husholdningernes øvrige nettoformue

Opsparing i andre aktiver end pensionsordninger og afdrag på gæld sker i et vist omfang med henblik på at øge forbrugsmulighederne som pensionist. Nettoformuen ekskl. pension stiger således gradvist frem mod pensionsalderen og udgjorde i gennemsnit 0,8 mio. kr. for 65-årige i 2012, heraf hovedparten i boliger, jf. figur 4.7.

Den gradvise opbygning af nettoformuen ekskl. pension frem mod pensionsalderen bliver også bekræftet, hvis man "sammenstykker" et livsforløb på baggrund af udviklingen for udvalgte årgange i perioden 1997-2007, jf. figur 4.8. Der er imidlertid ikke stærke tegn på, at der i gennemsnit er sket en nedsparring i løbet af pensionisttilværelsen i den periode, hvilket kan afspejle, at der for mange husholdninger ligger andre motiver bag end forbrugsmulighederne som pensionist, når det gælder opsparingen i andre aktiver end pensionsordninger.

Nedsparringen bliver isoleret set undervurderet af, at andelen af enlige er stigende med alderen, hvilket – alt andet lige – øger nettoformuen pr. person ved stigende alder, når den længst levende ægtefælle noteres for formuen. Det er således almindeligt at sidde i uskiftet bo i Danmark. En beregning foretaget for personer i par bekræfter imidlertid billedet af, at der ikke sker en væsentlig nedsparring efter pensionsalderens indtræden.

Den begrænsede nedsparring kunne også afspejle, at der har været en ekstraordinær stor stigning i boligformuen i den pågældende periode, som har opvejet nedsparringen. Det er der dog søgt at tage højde for ved at korrigere boligformue og gæld for udviklingen i boligpriserne.



Anm.: Ekskl. personer med en nettoformue større/mindre end +/- 25 mio.kr. Nettoformuen er ikke komplet. Bla. indgår unoterede aktier og værdien af andelsboliger ikke.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Anm.: Udvikling i nettoformue (ekskl. pension) fra 1997 til 2007 for 35-årige, 45-årige, 55-årige, 65-årige og 75-årige i 1997. Boliger og gæld er korrigeret med boligprisudviklingen i den pågældende periode, mens øvrige aktiver er korrigeret med lønudviklingen.

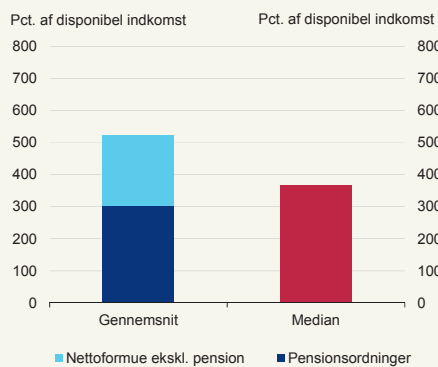
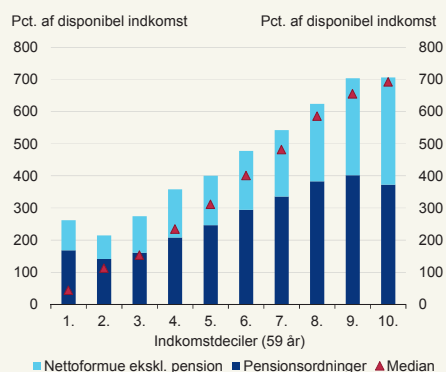
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

4.2.3 60-åriges samlede nettoformue

For 60-årige i 2012 udgjorde den samlede nettoformue som andel af den disponible indkomst som 59-årige (nettoformuekvoten) ca. 520 pct. Heraf udgjorde pensionsordningerne tre femtedele og den øvrige nettoformue to femtedele, jf. figur 4.9.

Nettoformuekvoten for medianpersonen (dvs. den midterste person i fordelingen for nettoformuekvoten) er mindre end den gennemsnitlige nettoformuekvote. Det afspejler, at nogle 60-årige har en ganske betydelig nettoformue i forhold til deres disponible indkomst, hvilket trækker gennemsnittet op.

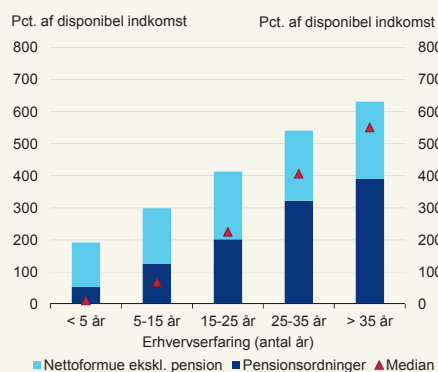
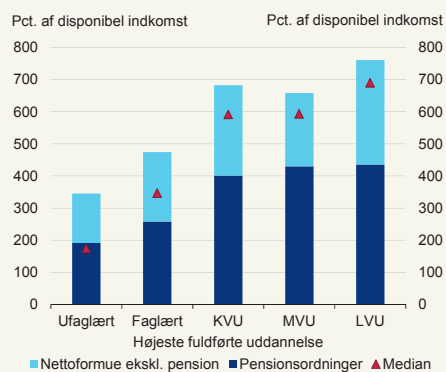
Der er især forskel mellem median og gennemsnit for nettoformuekvoten blandt 60-årige i de nederste indkomstdeciler. Hovedparten, der tilhører de nederste indkomstdeciler som 59-årige, har en begrænset nettoformue i forhold til deres indkomst. I 1. indkomstdecil har over halvdelen en nettoformue, der er mindre end deres indkomst, men der er også nogle med relativt lav indkomst, der har ganske betydelige formuer, jf. figur 4.10.

Figur 4.9**Nettoformuekvote for 60-årige, gennemsnit og median, 2012****Figur 4.10****Nettoformuekvote for 60-årige opgjort på indkomstdeciler, 2012**

Anm.: Nettoformuen som 60-årig i pct. af disponibel indkomst som 59-årig. Formuen i pensionsordninger er korrigeret for udskudt skat. Der er antaget en skattesats på 40 pct. Decilfordelingen vedrører disponibel indkomst. Der er set bort fra selvstændige, da deres formueopgørelse er usikker, samt personer med negativ eller ingen indkomst. Medianen omfatter både formuen i pensionsordninger og nettoformuen udover pension.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Sammenhængen mellem nettoformuekvote og indkomstniveau afspejler bl.a., at højere uddannede sparer mere op end lavere uddannede, samt at personer, som er mange år på arbejdsmarkedet, sparer mest op, jf. figur 4.11 og 4.12.

Figur 4.11**Nettoformuekvote for 60-årige efter erhvervs erfaring, 2012****Figur 4.12****Nettoformuekvote for 60-årige efter højeste fuldførte uddannelse, 2012**

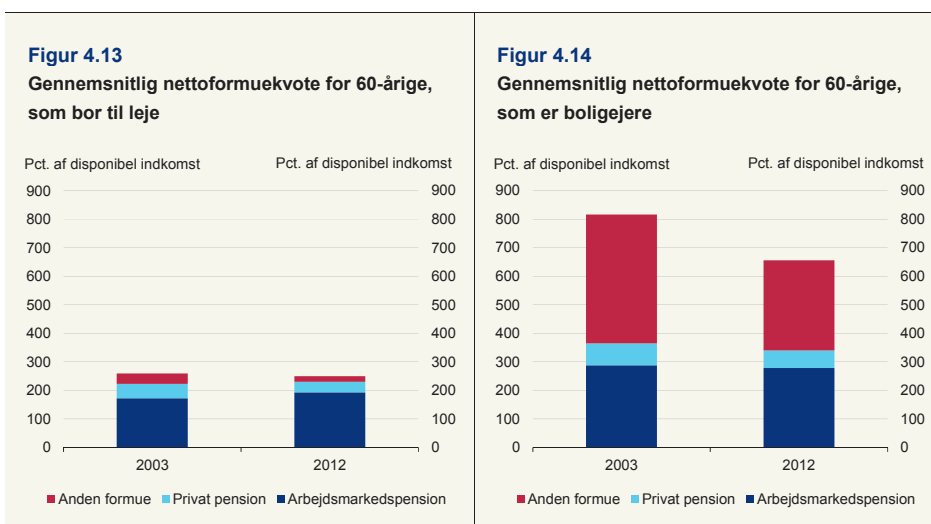
Anm.: Se anmærkning til figur 4.9 og 4.10. Erhvervs erfaring er opgjort på baggrund af ATP-indbetalinger.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Sammenhængen mellem nettoformuekvote og indkomstniveau skal ses i lyset af, at personer med relativt høje livsindkomster skal spare mere op for at udjævne forbrugsmulighederne over livet end personer med relativt lave livsindkomster. Det skyldes bl.a., at de offentlige ydelser, man er berettiget til som pensionist, er uafhængige af den indkomst, man har haft i den erhvervsaktive alder, jf. også afsnit 4.3 nedenfor.

Den gennemsnitlige nettoformuekvote for 60-årige er faldet fra 2003 til 2012. Faldet dækker bl.a. over, at nettoformuekvoten har været omtrent uændret for lejere, mens den er faldet for boligejere, hvilket skal ses i lyset af boligboblen, jf. figur 4.13 og 4.14. Mange boligejere øgede således deres gæld i perioden fra 2004-2007, hvor boligpriserne steg betydeligt. Da boligmarkedet vendte i 2008, og boligpriserne faldt markant, førte det til lavere boligformue.

Ser man isoleret på sammensætningen af lejernes nettoformuekvote, giver udviklingen det indtryk, at stigningen i arbejdsmarkedspensionerne har fortrængt anden opsparing. Man skal imidlertid være yderst varsom med at fortolke på udviklingen i gennemsnitstallene, som kan dække over en række sammensætningseffekter, ligesom nettoformuen i det enkelte år er påvirket af konjunkturerne, herunder renter, aktiekurser og boligpriser.



Anm.: "Anden formue" er andre aktiver fratrukket gæld.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I løbet af de seneste år er spørgsmålet om arbejdsmarkedspensionernes fortrængningseffekt forsøgt belyst i analyser på individdata. Analyserne tyder på, at der er sket en fortrængning af anden opsparing, men at den har været relativt begrænset. Det kan bl.a. skyldes, at nogle husholdninger er kreditbegrænset. Det kan dog heller ikke udelukkes, at analyserne under-vurderer fortrængningseffekten, jf. boks 4.3.

Boks 4.3**Arbejdsmarkedspensionernes udbredelse og fortrængning af anden opsparing**

Før 1990 var det hovedsagligt funktionærer i den offentlige sektor, som indbetalte til en arbejdsmarkedspension (en arbejdsgiveradministreret pensionsordning). Med Fælleserklæringen i 1987 blev arbejdsmarkedspensionerne gradvist udbredt til LO/DA-området i løbet af 1990'erne. I 2012 indbetalte ca. 92 pct. af alle lønmodtagere i alderen 25-59 år til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Og knap 80 pct. heraf indbetalte mindst 10 pct. af deres løn, jf. bilag 4.1.

Husholdningernes behov for at spare op til pension gjorde sig også gældende, før arbejdsmarkedspensionerne blev mere udbredt. Som udgangspunkt må man derfor antage, at arbejdsmarkedspensionerne fortrænger anden opsparing. Empiriske studier på individdata indikerer imidlertid, at arbejdsmarkedspensionerne kun har fortrængt anden opsparing i begrænset omfang, jf. oversigten nedenfor.

Det kan der være mange forklaringer på. Fx kan nogle husholdninger være kreditbegrænset, således at opsparingen i en arbejdsmarkedspension ikke kan modsvares af en tilsvarende låntagning.

En anden forklaring kan være, at kommende generationer af pensionister i højere grad ønsker at udjævne forbrugsmulighederne over livet (større pensionsopsparing), end tilfældet har været for nutidens pensionister, bl.a. fordi de kan se frem til en alderdom med flere sunde leveår. I det omfang en sådan adfærdssændering har været sammenfaldende med udbredelsen og opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, kan det have begrænset den målte fortrængningseffekt.

En tredje forklaring kan være, at det er svært at gennemskue indkomstforholdene langt ud i fremtiden. De dispositioner, man foretager, sker i høj grad med henblik på indkomst og forbrug på den korte bane.

Der vil i sagens natur være betydelig usikkerhed forbundet med at isolere fortrængningseffekten. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at studierne muligvis også vil undervurdere fortrængningseffekten, fordi de kun følger opsparingsadfærd i en kortere årrække og ikke over et helt arbejdsliv (studierne vil dermed ikke fange en forskudt fortrængningseffekt).

Chetty et al (2012) ¹	Finder en fortrængningseffekt på 5-25 pct. Analysen peger på, at de fleste er passive opsparere, idet en automatisk øget indbetaling til arbejdsmarkedspension, fx i forbindelse med et jobskifte, ikke påvirker opsparingen i andre aktiver. Den gennemsnitlige fortrængningseffekt dækker med andre ord over, at kun et mindretal aktivt ændrer opsparing i andre aktiver, hvis opsparingen i ét automatisk øges.
Amberg og Barslund (2012) ²	Finder en fortrængningseffekt på 0 til 30 pct. Analysen opgør effekten for forskellige aldersgrupper og finder, at fortrængningseffekten er stigende med alderen. Det kan bl.a. afspejle, at jo tættere man er på pensionsalderen, jo større overblik over og fokus på forbrugsmulighederne som pensionist må man formodes at have. Det kan også afspejle, at nettoformuen er stigende med alderen, hvilket – alt andet lige – øger mulighederne for fortrængning.

- 1) "Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark", NBER Working Paper No. 18565.
- 2) "The Crowding-Out Effect of Mandatory Labour Market Pension Schemes on Private Savings: Evidence from Renters in Denmark", De Økonomiske Råd, Working Paper 2012:1.

4.3 Pensionsdækning

Forbruget som pensionist skal rimeligvis ses i lyset af de forbrugsmuligheder – og dermed den indkomst – man har haft i årene, inden man gik på pension. Forbrugsmulighederne som pensionist kan derfor illustreres ved forholdet mellem den disponible indkomst som pensionist og den disponible indkomst i årene inden pension – en såkaldt *dækningsgrad*.

Præferencer for forbrug er individuelt. Forbrugsbehovet som pensionist vil dog typisk ikke være større end det, man har haft som erhvervsaktiv. Derfor er det formentlig de færreste erhvervsaktive, der har behov for en større disponibel indkomst, når de bliver pensionister, dvs. en dækningsgrad over 100 pct. Dels bortfalder arbejdsrelaterede udgifter, herunder udgifter til transport. Dels er boligforbruget typisk også aftagende med alderen. På den anden side giver den øgede fritid mulighed for et højere forbrug af fritidsaktiviteter, herunder rejser, kulturelle tilbud mv.

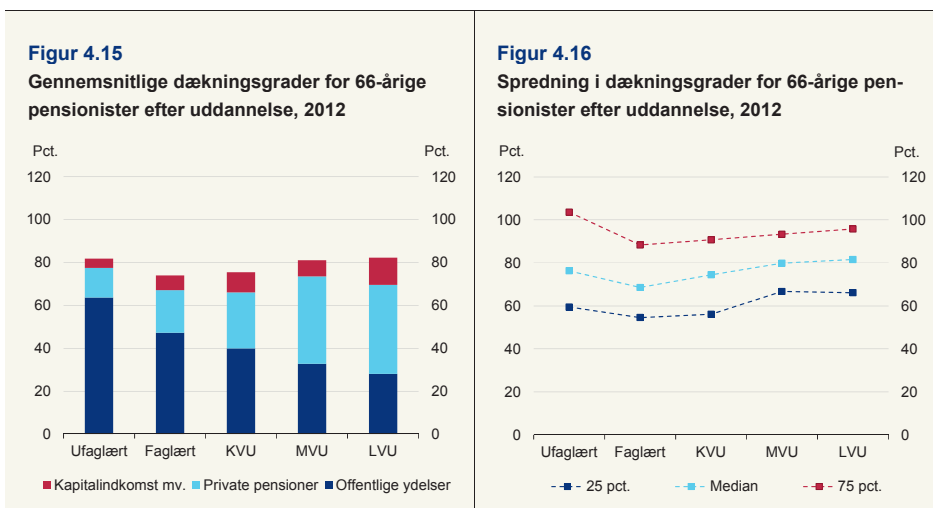
4.3.1 Dækningsgrader for de yngste pensionister

De 66-årige pensionister i 2012 havde i gennemsnit en dækningsgrad på 78 pct. Dækningsgraden angiver forholdet mellem den disponible som 66-årig og et gennemsnit af den disponible indkomst i alderen 57-59 år.

På tværs af uddannelsesgrupper er der i dag kun små forskelle i den gennemsnitlige dækningsgrad. Til gengæld er der stor forskel på, hvor meget offentlige ydelser henholdsvis private pensioner udgør af dækningsgraden i de forskellige uddannelsesgrupper, jf. figur 4.15.

Forskellene skal bl.a. ses i lyset af, at de offentlige ydelser (folkepension, supplerende pensionsydelse, personlige tillæg og boligstøtte) isoleret set giver højere dækningsgrader for ufaglærte og faglærte, fordi de som erhvervsaktive i gennemsnit har haft en lavere indkomst end personer med en videregående uddannelse. Af samme grund har personer med en videregående uddannelse typisk behov for en større privat pensionsopsparing for at sikre en passende dækningsgrad.

Inden for den enkelte uddannelsesgruppe er der en betydelig spredning i dækningsgraderne, jf. figur 4.16. Ufaglærte adskiller sig ved, at flere har dækningsgrader over 100 pct. Det skal bl.a. ses i lyset af, at overførselsmodtagere er overrepræsenterede blandt ufaglærte i alderen 57-59 år.

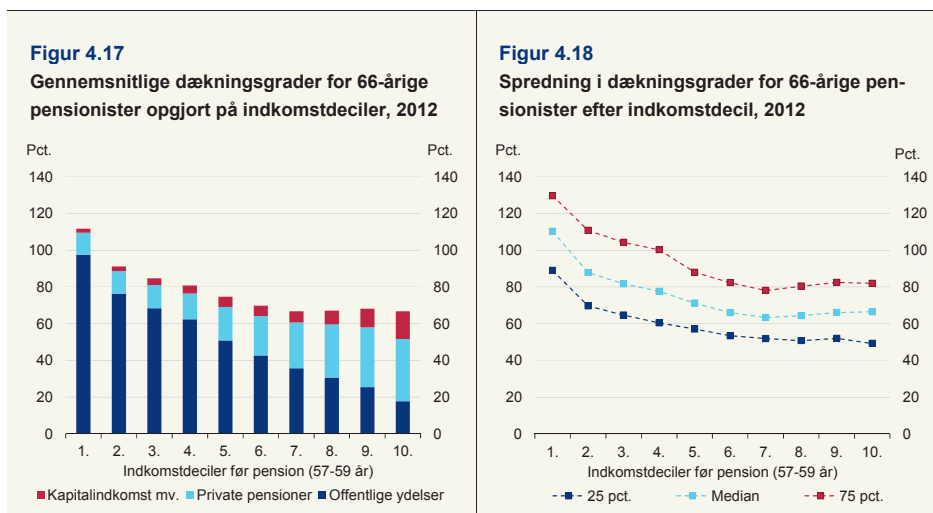


Anm.: Dækningsgraden angiver den disponible indkomst som 66-årig i forhold til et gennemsnit af den disponible indkomst i alderen 57-59 år. Den disponible indkomst i alderen 57-59 år er opregnet til 2012-niveau på baggrund af lønudviklingen. 66-årige pensionister er her afgrænset til 66-årige uden erhvervsindkomst. Personer med negativ indkomst samt personer med dækningsgrader over 200 pct. er udeladt. "Private pensioner" omfatter udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner, privattegnede pensioner, tjenestemandspensioner, ATP mv.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I modsætning til uddannelsesgrupperne er der stor variation i den gennemsnitlige dækningsgrad på tværs af indkomstdeciler, jf. figur 4.17. Personer, der har en relativt lav indkomst i årene inden pension, har i gennemsnit en højere dækningsgrad end personer, der har en relativt høj indkomst. Det skyldes, som nævnt, at de offentlige ydelser – alt andet lige – giver en højere dækningsgrad, jo lavere indkomst man har haft.

De 66-årige pensionister, der befandt sig i 1. indkomstdecil, da de var mellem 57 og 59 år, har i gennemsnit en dækningsgrad på over 100 pct. Det hænger bl.a. sammen med, at en stor del var overførselsmodtagere på det tidspunkt, arbejdede på nedsat tid eller blev forsørgt af ægtefælle.



Anm.: Se anmærkning til figur 4.15 og 4.16. Decilfordelingen for de 66-årige i 2012 er foretaget på baggrund af den gennemsnitlige disponible indkomst som 57-59-årige (ikke-ækvivaleret).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Også inden for det enkelte indkomstdecil er der en vis spredning i dækningsgraderne, ligesom spredningen er nogenlunde den samme på tværs af deciler, jf. figur 4.18. I de fire nederste indkomstdeciler er der relativt mange med høje dækningsgrader. Dækningsgraden for 75 pct.-fraktilen i alle fire deciler er over 100 pct. Det vil sige, at mindst hver fjerde har en dækningsgrad over 100 pct. Man kan opnå en dækningsgrad på over 100 pct., hvis man fx har været på kontanthjælp i årene inden folkepensionsalderen, og man som folkepensionist er berettiget til boligydelse og supplerende pensionsydelse.

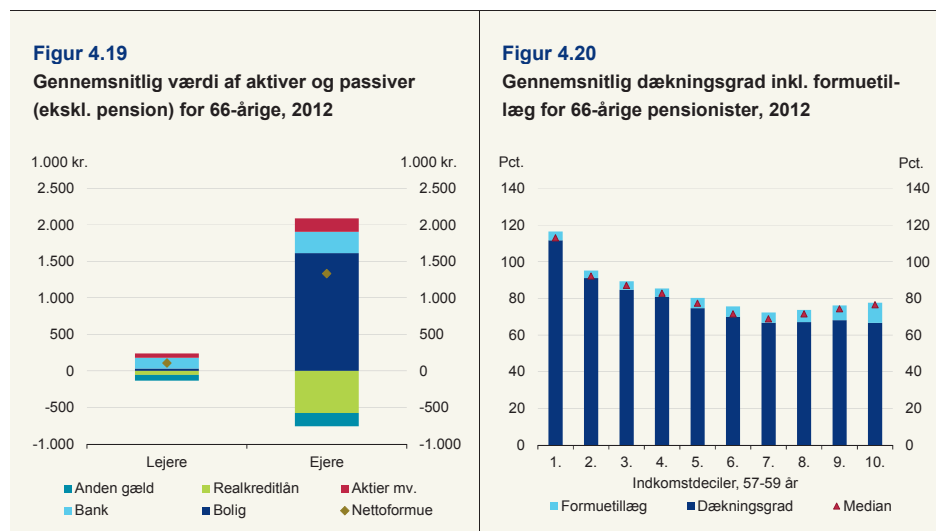
4.3.2 Formuetillæg til dækningsgrader

Udover den løbende indkomst har mange 66-årige en betydelig nettoformue i andre aktiver end pensionsordninger, navnlig boliger, jf. figur 4.19. De andre aktiver udgør i princippet også en forbrugsmulighed på linje med opsparingen i pensionsordninger. Muligheden afhænger dog af, hvor likvide (omsættelige) aktiverne er, eller i hvilket omfang de kan belånes. Indeståender i bank og finansielle aktiver er typisk meget likvide. Derimod kan det i nogle tilfælde være vanskeligt at omsætte friværdi i boligen til forbrugsmuligheder. Det afhænger bl.a. af situationen på boligmarkedet samt bankernes og kreditforeningernes kreditvillighed. Hvis man sælger sin bolig, er det samtidig en forudsætning, at man kan finde en billigere bolig for at få et større økonomisk råderum.

Betydningen af nettoformuen som løbende forbrugsmulighed (formuetillæg) kan illustreres med et regneeksempel. Beregningsteknisk antages det, at 60 pct.¹ af friværdien i boliger kan omsættes til en løbende indkomst, mens de øvrige aktiver er fuldt likvide. Regneeksemplet

¹ Antagelsen på 60 pct. svarer til Finanstilsynets fortolkning af god skik, når det gælder nedsparingslån.

viser, at nettoformuen udover pension typisk vil løfte dækningsgraderne for 66-årige, der lå i de øverste indkomstdeciler som 57-59-årige. I 10. indkomstdecil svarer formuetillægget til en stigning i den gennemsnitlige dækningsgrad med ca. 11 pct.point, jf. figur 4.20.



Anm.: *Figur 4.19*: Se anmærkning til figur 4.7. Lejere kan eje grunde, udlejningsejendomme mv. *Figur 4.20*: Beregningen af formuetillægget tager udgangspunkt i den metode, som er beskrevet i "Eldres økonomiske vilkår", Finansministeriet m.fl. 2003. Her er anvendt en rente på 4,75 pct., inflation på 1,75 pct. og en skattesats på hhv. 33,6 eller 37,5 afhængigt af, om personen har negativ eller positiv nettokapitalindkomst. Nettoformuen fordeles over en periode svarende til 1½ gange middellevetiden for en 66-årig. Medianen angiver dækningsgraden inkl. formuetillæg for den midterste person i fordelingen for dækningsgraden inkl. formuetillæg inden for hvert indkomstdecil.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

4.4 Sammensatte marginale afkastprocenter

Der er mange forhold, der har betydning for, hvor meget den enkelte sparer op til pension, herunder præferencer for forbrug som hhv. erhvervsaktiv og pensionist og den 'obligatoriske' indbetaling til arbejdsgiveradministrerede ordninger. Det spiller også en rolle, hvor meget større forbruget bliver som pensionist, hvis man afstår fra forbrug som erhvervsaktiv og sparer mere op.

Der tages i dette afsnit udgangspunkt i en række typeeksempler, hvor der i et år som erhvervsaktiv forbruges 1.000 kr. mindre. Pengene spares op og forbruges – sammen med afkastet af opsparingen – i pensionisttilværelsen.

Eksemplerne skal belyse skatte- og overførselssystemets betydning for det økonomiske incitament til at spare (ekstra) op til pension. Dels bliver afkastet af opsparing beskattet, dels er der fradrag for indbetaling til visse pensionsordninger, og dels kan der ske modregning i of-

fentlige ydelser. Den samlede beskatning og modregning i forhold til afkastet af opsparingen betegnes den *sammensatte marginale afkastprocent*.

Beregningerne er baseret på stiliserede forudsætninger og metodevalg, som blandt andet afspejler hensynet til at kunne sammenligne skatte- og overførselssystemets betydning for forskellige opsparingsformer.

Der kan benyttes andre metoder og beregningsforudsætninger, som også giver retvisende resultater, men som kommer frem til andre niveauer for den sammensatte marginale afkastprocent. *Niveauet* for de sammensatte marginale afkastprocenter skal derfor fortolkes med forsigtighed og i lyset af den valgte metode. *Det overordnede mønster* for afkastprocenterne – herunder profilen for forskellige indbetalingstidspunkter – er mindre følsom overfor metodevalg mv.

Jo større den sammensatte marginale afkastprocent er, desto mindre er den økonomiske tilskyndelse til at spare op, fordi personen får en mindre del af afkastet ud til forbrug i pensionsalderen. Hvis den sammensatte marginale afkastprocent er 40 pct., betyder det, at forbruget i pensionisttilværelsen forøges med pensionsindbetalingen tillagt 60 pct. af det afkast, som opsparingen har genereret.

Først gennemgås reglerne, dernæst illustreres virkningerne for tre forskellige persontyper på baggrund af en række regneeksempler. Regneeksemplerne kan bruges til at vise variationen i de sammensatte marginale afkastprocenter på tværs af såvel opsparingsformer som persontyper, samt hvilke faktorer der ligger bag forskellene. Regneeksemplerne kan derimod ikke generaliseres, herunder til hvor mange der står over for høje henholdsvis lave sammensatte marginale afkastprocenter. En fuldstændig kortlægning kræver et detaljeret kendskab til befolkningens nuværende pensionsformuer og et skøn for fremtidens pensionisters indkomstfordeling og opsparingsadfærd.

4.4.1 Kort om beskatning og modregning af offentlige ydelser

Mange elementer i skatte- og overførselssystemet har betydning for de sammensatte marginale afkastprocenter. Elementerne kan sammenfattes i følgende punkter:

- Afkastbeskatning
- Skattefradrag på indbetalingstidspunktet og beskatning på udbetalingstidspunktet (pensionsordninger)
- Modregning i offentlige ydelser ved ind- og udbetaling
- Boafgift

De følgende afsnit beskriver hovedprincipperne i skatte- og overførselssystemet og deres betydning for det økonomiske incitament til at spare op.

Afkastbeskatning

Den nominelle beskatning af afkast varierer mellem opsparingsformer. Afkastet i pensionsordninger beskattes med PAL-skatten, som er 15,3 pct. Det gælder for alle typer af pensionsordninger, både livrente, ratepension og alderspension. For andre typer af afkast, fx aktieindkomst og kapitalindkomst, er den nominelle beskatning højere, jf. boks 4.4.

Boks 4.4**De nominelle skattesatser for afkastbeskatning**

Afkast på pensionsordninger: Afkastet på en pensionsordning, hvad enten det er en livrente, ratepension eller alderspension, beskattes med pensionsafkastskatten (PAL-skatten), som udgør 15,3 pct. Afkastet kan fx bestå af renteindtægter, udbytter og kursgevinster fra investeringer i aktier og obligationer. PAL-skatten opkræves løbende fra institutterne. Der er i hovedreglen fuld fradragsret for alle indbetalinger til en livrente, mens der kun er fradrag for indbetalinger til en ratepension op til 50.900 kr. om året (2014-niveau). Indbetalinger til en alderspension er derimod ikke fradragsberettiget på indbetalingstidspunktet, samtidig med at der er loft over de årligt tilladte indbetalinger på 28.100 kr. (2014-niveau).

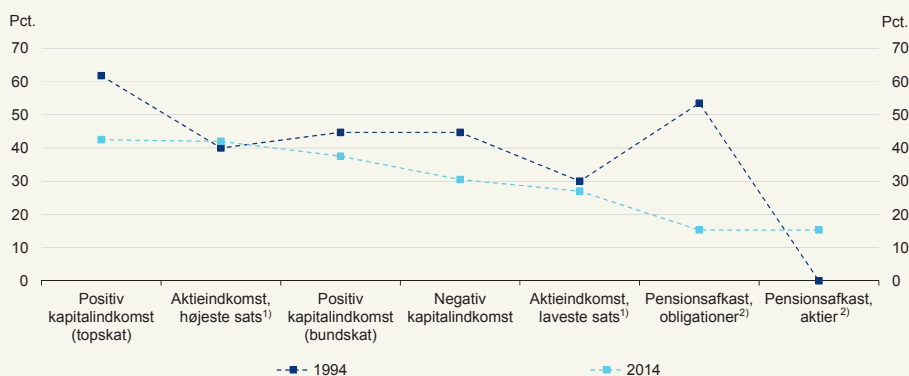
Kapitalindkomst: Afkast fra indskud i pengeinstitutter, obligationer, investeringsforeninger mv. er positiv kapitalindkomst. Afkastet kan både være renteindtægter, kapitalafkast fra virksomheder og kursgevinster på fordringer. Negativ kapitalindkomst er renteudgifter, fx på realkreditlån og banklån, samt kurstab på fordringer. Summen af positiv og negativ kapitalindkomst i et givet år benævnes *nettokapitalindkomst*. Positiv nettokapitalindkomst medregnes i bund- og topskattegrundlaget, dog fritages dele af beløbet fra topskattegrundlaget (81.600 kr. for samgifte og 40.800 for øvrige, 2014-niveau). Positiv nettokapitalindkomst beskattes med 37 pct. plus kirkeskat, hvis man er bundskattebetaler, og maksimalt 42 pct. plus kirkeskat, hvis man betaler topskat. For negativ nettokapitalindkomst under 50.000 kr. (100.000 kr. for samgifte) er skatteværdien af rentefradraget 33,6 pct. For negativ nettokapitalindkomst over 50.000 kr. (100.000 kr. for samgifte) er skatteværdien af rentefradraget 30,6 pct. i 2014. Som følge af Forårspakke 2.0 reduceres fradragsværdien for beløb over 50.000 kr. (100.000 kr. for samgifte) med 1 pct.-point om året frem til 2019, hvor rentefradraget udgør 25,6 pct.

Aktieindkomst: Fortjeneste på aktier (aktieindkomst) udgør de løbende udlodninger (aktieudbytte) samt eventuel kursgevinst ved salg (aktieavance). Aktieindkomst beskattes med varierende procentsatser (hhv. 27 pct. og 42 pct. for beløb under og over 98.400 kr. for samgifte – 49.200 for øvrige).

Over de sidste to årtier er de nominelle satser for afkastbeskatning mindsket for de fleste opsparingsformer, jf. figur 4.21. Det har bidraget til at nedbringe de forvridninger af husholdningernes opsparingsbeslutning, som beskatningen medfører, og isoleret set styrket incitamenterne til at spare op. Samtidig er forskellen i satserne mindsket, hvilket ligeledes har nedbragt forvridningerne.

Fx er skatteværdien af fradrag for negativ nettokapitalindkomst nedsat ad flere omgange, hvilket har styrket det økonomiske incitament til opsparing (gennem nedbringelse af gæld) og dæmpet incitamentet til gældsstiftelse. Nedsættelserne har samtidig været med til at finansiere lavere skat på arbejde, herunder lavere bundskat, større beskæftigelsesfradrag, afskaffelsen af mellemskatten og højere topskattegrænse.

Figur 4.21
Skattesatser i 1994 og 2014 for forskellige typer af opsparingsafkast



Noter: 1) Skatten på aktieindkomst er justeret i forbindelse med de løbende selskabsskattelettelser. Samlet set er den effektive beskatning af aktieindkomst (værdien af selskabsbeskatning efterfulgt af aktieindkomstbeskatning) faldet. Den laveste sats er faldet fra 54 pct. til 45 pct., mens den højeste sats er faldet fra 60 pct. til 56 pct. Selskabsskatten er altid relevant for investeringer i Danmark, men ikke nødvendigvis for incitamentet til opsparing i aktier (i forhold til andre aktiver). Kravet til afkastet efter selskabsskat vil som udgangspunkt være det samme i Danmark som i andre lande, hvor selskabsskatten er anderledes.

2) Frem til 1997 blev udelukkende obligationsinvesteringer i forbindelse med pensionsopsparing beskattet med realrenteafgiften. Realrenteafgiftens formål var at inddrage forrentning af obligationsafkast, når afkastet oversteg inflationen tillagt 3,5 pct. Den maksimale forrentning var således 3,5 pct. Fra 2001 og frem beskattes al nominelt afkast løbende med pensionsafkastskatten.

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

De højere nominelle skattesatser på fri opsparing begunstiger umiddelbart opsparing i pensionsordninger. Satserne giver imidlertid ikke et retvisende billede af den sammensatte afkastprocent.

Skattefradrag på indbetalingstidspunktet (pensionsordninger)

Et andet forhold, der påvirker den sammensatte afkastprocent, er fradragsreglerne for indbetalinger til pensionsordninger.

Indbetalinger til en livrente og ratepension kan trækkes fra i skat i det år, de indbetales. Modstykket er, at der sker indkomstbeskatning på udbetalingstidspunktet. Hvis fradragsværdien af indbetalingerne overstiger indkomstskatten på udbetalingstidspunktet, giver det isoleret set en skattefordel og dermed en lavere sammensat afkastprocent. Det vil fx være tilfældet, hvis man betaler topskat på indbetalingstidspunktet og bundskat på udbetalingstidspunktet.

Der er fuld fradragsret for alle indbetalinger til en livrente, mens der kun er fradrag for indbetalinger til en ratepension op til 50.900 kr. om året (2014-niveau). Indbetalinger til en alderspension er derimod ikke fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet, samtidig med at der betales en afgift på 20 pct. af den del af indbetalingerne, som overstiger 28.100 kr. (2014-niveau). Alderspensionen blev indført i 2013 og erstatter kapitalpensionen. Forskellen på de

to ordninger er, at fradrag på indbetalingstidspunktet er ophævet og modsvarende, at udbetalinger i modsætning til tidligere er skattefrie.

Modregning i offentlige ydelser ved udbetaling

En række offentlige ydelser er indkomstafhængige. Det vil sige, at der som udgangspunkt sker modregning i ydelserne, hvis en person har anden indkomst. Det kan være udbetalinger fra en pensionsordning, renteindtægter på bankindeståender, aktieindkomst mv. Modregningen i offentlige ydelser er således med til at øge den sammensatte afkastprocent, fordi modregningen virker som en skat.

For nogle opsparingsformer er det alene afkastet, der indgår i grundlaget for modregning i de offentlige ydelser, jf. tabel 4.1. Det gælder for opsparing i aktier (aktieindkomst) og i et pengeinstitut (kapitalindkomst). For livrente og ratepension er det den samlede udbetaling, der bliver modregnet. Udbetaling fra en alderspensionsopsparing indgår derimod ikke i modregningsgrundlaget for hverken pensionstillæg, supplerende pensionsydelse, personlige tillæg eller boligydelse. Af den årsag er den sammensatte afkastprocent af alderspension isoleret set lavere, end den er for udbetalinger fra en livrente eller en ratepension.

Tabel 4.1
Modregningsgrundlag for fem opsparingsformer

	Livrente	Ratepension	Alderspension	Aktier	Pengeinstitut
Udvalgte offentlige ydelser					
<i>Folkepensionens pensionstillæg</i>	Udbetaling	Udbetaling	-	Aktieindkomst ¹⁾	Afkast
<i>Supplerende pensionsydelse + personlige tillæg</i>	Udbetaling	Udbetaling	-	Aktieindkomst og kursværdi ²⁾	Afkast og indestående
<i>Boligyldelse</i>	Udbetaling	Udbetaling	-	Aktieindkomst ¹⁾	Afkast og indestående

Noter: 1) Aktieudbytte over 5.000 kr. (2014-niveau) indgår i modregning i de udvalgte offentlige ydelser.

2) Kursværdien af deponerede børsnoterede aktier på opgørelsestidspunktet.

Den sammensatte marginale afkastprocent afhænger endvidere af modregningssatserne for de enkelte offentlige ydelser, jf. bilag 4.2.

Boafgift

Hvis opsparing efterlades som arv, skal der betales arveafgift på 15 pct. ved arv til nærtstående, som overstiger 268.900 kr. (2014-niveau), og 36,25 pct. af den fulde arv til ikke-nærtstående. Boafgiften påvirker dermed også den sammensatte afkastprocent. Opsparing i livrente, hvad enten den er under udbetaling eller ej, kan ikke efterlades som arv, idet der er tale om et forsikringsprodukt. Efterladt arv fra en ratepension indkomstbeskattes med 25 pct. ved udbetaling til arvinger, fremfor den 'gængse' indkomstskattesats. Dermed opnår arvingerne en skatterabat i forhold til opsparende. Der er i de efterfølgende beregninger set bort fra arv.

4.4.2 Eksempler på sammensatte marginale afkastprocenter ved pensionsopsparing

Som regel gennemgangen i forrige afsnit viser, spiller mange forhold en rolle for den sammensatte afkastprocent. Det vil være meget individuelt, hvor stort økonomisk incitament den enkelte har til at spare yderligere op. Det økonomiske incitament afhænger af en række individualspecifikke forhold, herunder:

- Indkomst på ind- og udbetalingstidspunkt
- Antal år mellem ind- og udbetalingstidspunkt
- Boligform
- Samlivsstatus
- Ægtefælles/samlevers indkomst

I dette afsnit illustreres med en række eksempler den sammensatte marginale afkastprocent for tre forskellige persontyper. Det gennemgående eksempel er en LO-arbejder, der indbetaler ekstra til en livslang pension (se boks 4.5 for nærmere beskrivelse). For denne persontype udgør den sammensatte marginale afkastprocent mellem 38 og 77 pct. afhængigt af, hvornår den ekstra indbetaling foretages, om vedkommende bor i lejebolig som pensionist og er enlig eller i par, jf. tabel 4.2.

Tabel 4.2

Eksempler på sammensatte marginale afkastprocenter for en LO-arbejder ved ekstra opsparing i livslang pension

Karakteristika	Ejer ¹⁾	Lejer (inkl. boligydelse)
	-----	pct. -----
Gift med LO-arbejder/funktionær ²⁾	45	45
Enlig, ekstra indbetaling 25 år før pensionering	38	47
Enlig, ekstra indbetaling 15 år før pensionering	44	55
Enlig, ekstra indbetaling 5 år før pensionering	60	77

Noter: 1) Der er set bort fra effekten af et evt. nedslag i ejendomsværdiskat for personer, der bor i ejerbolig.

2) Indbetaling 15 år før pensionering.

Kilde: Egne beregninger.

Der er også på tværs af forskellige persontyper betydelig variation i den sammensatte marginale afkastprocent, jf. bilag 4.3. Foruden LO-arbejderen er der vist to andre persontyper, som adskiller sig fra LO-arbejderen med hensyn til indkomstniveau og indbetaling (bidragssats) til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. De to andre persontyper er henholdsvis en lavere lønnet og en funktionær.

Fælles for alle persontyperne er, at antagelserne om indkomst, bidragssats til arbejdsgiveradministreret pensionsordning, boligform, samlivsforhold mv. fastholdes over tid. Med beregningerne kan man dermed illustrere, hvilken betydning de enkelte elementer i skatte- og overførselssystemet har for den sammensatte marginale afkastprocent for *givne* karakteristika.

Den sammensatte marginale afkastprocent er som nævnt afhængig af en række forskellige forhold. Der kan imidlertid peges på følgende generelle resultater:

- Jo tidligere indbetalingen til en livslang pension eller en ratepension foretages, jo lavere sammensat marginal afkastprocent
- Den sammensatte marginale afkastprocent er generelt højere for lavere lønnede
- Par har – i nogle tilfælde – lavere sammensatte marginale afkastprocenter end enlige
- Personer, som er berettigede til boligydelse som pensionister, har højere sammensatte marginale afkastprocenter.

Variationen i de sammensatte marginale afkastprocenter skyldes aftrapningen af indkomstafhængige ydelser til pensionister, herunder folkepensionens pensionstillæg og boligydelse. Aftrapningen skal ses i lyset af et ønske om at målrette ydelserne mod personer, der har størst behov, typisk pensionister med relativt lav indkomst. Derfor er de sammensatte marginale afkastprocenter generelt højere for lavere lønnede. Aftrapning af de indkomstafhængige ydelser til pensionister betyder desuden, at perioder, hvor der som hovedregel indbetales mindre til pension, fx i forbindelse med ledighed, barsel eller sygdom, delvis bliver kompenseret af det offentlige pensionssystem.

Samtidig med ønsket om målretning af de offentlige ydelser kan der være et ønske om at begrænse de negative strukturvirkninger som følge af høje sammensatte marginale afkastprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et kort indkomstinterval, vil det typisk betyde, at forholdsvis få oplever meget høje sammensatte marginale afkastprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et langt indkomstinterval, vil det reducere de marginale afkastprocenter, mod at forholdsvis mange bliver berørt og dermed får reduceret deres incitament til at foretage pensionsopsparing. En lempeligere aftrapning vil derudover, alt andet lige, medføre øgede offentlige udgifter.

Det vil kun være muligt *helt* at undgå de negative virkninger ved aftrapning af indkomstafhængige ydelser ved enten at afskaffe ydelserne eller at lade ydelserne være uafhængige af indkomsten. På samme måde har det progressive indkomstskattesystem negative virkninger på arbejdsudbuddet, som kun kan elimineres ved at afskaffe omfordelingen.

Boks 4.5 gennemgår de væsentligste beregningsforudsætninger. En nærmere beskrivelse af forudsætningerne samt et eksempel på beregning af den sammensatte marginale afkastprocent fremgår af henholdsvis bilag 4.4 og 4.5.

Boks 4.5**Opsparingsformer og forudsætninger lagt til grund for de stiliserede eksempler**

Beregningerne af den sammensatte marginale afkastprocent tager udgangspunkt i, at der foretages en ekstra opsparing, som svarer til en nedgang i den disponible indkomst på 1.000 kr. på indbetalingstidspunktet (2014-niveau). Den sammensatte marginale afkastprocent angiver den ændring i skattebetalinger og modregning i offentlige ydelser, som den ekstra opsparing giver anledning til, sat i forhold til afkastet før skat. Jo større den sammensatte marginale afkastprocent er, des mindre er den økonomiske tilskyndelse til at spare op, fordi personen får en mindre del af afkastet ud til forbrug som pensionist.

Beregningerne bygger på en række stiliserede antagelser om tre persontyper. Beregningerne er både foretaget for enlige og for forskellige samlivskonstellationer mellem de tre persontyper.

Alle tre persontyper antages at indbetale løbende bidrag til en arbejdsmarkedspensionsopsparing (livslang pension med tilknyttet invalide- og ægtefælleforsikring), jf. oversigten, og til ATP. Der er antaget den samme konstante lønudvikling for alle tre persontyper, samt at personerne er 40 år på arbejdsmarkedet. Endvidere antages pensionsalderen og den forventede middellevetid at være ens for alle persontyper. Middellevetiden svarer til en pensionisttilværelse på 15 år, jf. levetidsindeksering af folkepensionsalderen ifølge DREAM-gruppens generelle fremskrivning heraf.

Antagelsen om, at persontyperne lever 15 år som pensionist, er valgt ud fra et ønske om at forenkle illustrationen af skatte- og overførselssystemets regler. Antagelsen indebærer, at der ses bort fra betydningen af døds sandsynlighed og muligheden for arv i beregningerne. Livslang pension svarer dermed til en ratepension udbetalt over 15 år, men afspejler en livrentes egenskaber for så vidt angår, at der er pensionsudbetalinger i hele pensionisttilværelsen.

I forbindelse med beregninger for par antages det, at personerne danner par gennem hele deres liv. Det indebærer, at det i relation til arv ikke er afgørende, hvem der foretager indbetalingen, fordi begge dør samtidig.

Forudsætningerne om pensionsalder, middellevetid og antal år på arbejdsmarkedet har betydning for de sammensatte marginale afkastprocenter. Jo kortere tid på arbejdsmarkedet, jo lavere ATP- og arbejdsmarkedspensionsopsparing, som alt andet lige vil påvirke, hvilket modregningsinterval personerne befinder sig i. Omvendt betyder kortere tid på pension større årlige udbetalinger fra pensionsopsparingerne, hvilket igen – alt andet lige – påvirker, hvilket modregningsinterval personerne befinder sig i.

2014-priser	Lavere lønnet	LO-arbejder	Funktionær
Løn før skat og efter pensionsbidrag	250.000 kr.	350.000 kr.	550.000 kr.
Bidrag til arbejdsmarkedspension	9 pct. ¹⁾	12 pct.	15 pct.
Antal år på arbejdsmarkedet	40	40	40
Antal år som pensionist	15	15	15
Progressionstrin før pensionering	Bundskat	Bundskat	Topskat
Progressionstrin efter pensionering	Bundskat	Bundskat	Bundskat

Note: 1) Den lavere indbetalingsprocent for den lavere lønnede kan fortolkes som betydningen af ledighedsperioder.

Boks 4.5 (fortsat)**Opsparingsformer og forudsætninger lagt til grund for de stiliserede eksempler**

Den sammensatte marginale afkastprocent afhænger af indkomstniveauet som pensionist, herunder hvor meget der udbetales fra pensionsopsparinger. Den samlede pensionsudbetaling bestemmer, hvilket aftrappingsinterval personen befinder sig i, og dermed modregningen i de offentlige ydelser, jf. bilag 4.2. I udgangspunktet modtager den lavere lønnede – når denne er enlig – supplerende pensionsydelse og fuldt pensionstillæg, mens de andre to persontyper modtager et nedsat pensionstillæg. En ekstra indbetaling til pension kan potentielt bidrage til, at personen placeres i et andet modregningsinterval.

Beregningerne er foretaget med afsæt i reglerne, der gælder, når skattereformer mv. er fuldt indfaset. Derudover antages en inflation på 1,73 pct., en lønudvikling på 2,88 pct. og et ensartet afkast for alle opsparingsformer på 4,75 pct., jf. den langsigtede økonomiske fremskrivning i *Finansredøgørelse 2014*, Finansministeriet. Antagelsen om ensartet afkast for alle opsparingsformer er foretaget for at sikre, at sammenligning på tværs af opsparingsform alene udtrykker forskelle i skatte- og overførselssystemet. På samme måde er antagelsen om konstant lønudvikling foretaget for at sikre, at beregningerne alene udtrykker forskelle i skatte- og overførselssystemet.

Eksemplerne viser den sammensatte marginale afkastprocent, hvis den ekstra opsparing foretages i én af følgende fire opsparingsformer:

- Livslang pension
- Ratepension
- Alderspension
- Pengeinstitut

Opsparing i et pensionsinstitut kan enten foretages i en **livslang pension**, **ratepension** eller **alderspension**. Alle former beregnes som et individuelt depot, der løbende tilskrives afkast efter afkastbeskatning. Udbetaling af livslang pension er livsvarig og antages derfor at løbe i 15 år, hvorimod ratepensionen udbetales over 10 år. I løbet af de 10 år opsøres en andel af udbetalingen i et pengeinstitut. Andelen bestemmes ud fra præmissen om, at personen som pensionist opretholder en tilnærmelsesvis ligelig forbrugsprofil, uanset opsparingsform. På samme måde udbetales hele alderspensionen det første år som pensionist, hvorefter størstedelen placeres i et pengeinstitut for gradvist at blive nedsparet gennem de 15 år.

Opsparing foretaget i et **pengeinstitut** tilskrives et afkast, som der løbende betales kapitalindkomstskat af. I pensionsperioden nedspares opsparingen frem mod dødstidspunktet.

Som nævnt svarer den ekstra opsparing til, at den disponible indkomst reduceres med 1.000 kr. (2014-priser) i et enkelt år. For LO-arbejderen, der foretager en ekstra indbetaling 15 år før udbetalingstidspunktet, svarer det til, at der indbetales 1.603 kr. til en livslang pension og ratepension, mens der indbetales 1.000 kr. ekstra til en alderspension og et pengeinstitut. Det skyldes, at indbetalinger til en livslang pension eller ratepension er fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet, hvorimod indbetaling til en alderspension og et pengeinstitut beskattes på indbetalingstidspunktet.

Når persontyperne antages at bo i en lejebolig, har de mulighed for at få udbetalt boligydelse som pensionist. Huslejeudgiften antages at følge lønudviklingen, således at en konstant andel af lønningerne anvendes på husleje. Boligyldelse tildeles for de første 65 m² og afhænger både af huslejeudgift og indkomstniveau. Det antages, at persontyperne betaler den samme husleje pr. m², men at størrelsen på boligen varierer med indtægten, hvor den mindste bolig på 65 m² lejes af den enlige lavere lønnede. Persontyperne har udelukkende positiv kapitalindkomst, hvormed nettokapitalindkomstbeskatning udgør 37,7 pct. Derudover er der set bort fra tildeling af og dermed modregning i personlige tillæg, såsom tillæg til helbreds- og transportrelaterede udgifter. Det betyder, at den sammensatte marginale afkastprocent undervurderes for personer uden nævneværdig supplerende pensionsindkomst.

Ekstra opsparing i pensionsordninger for en LO-arbejder

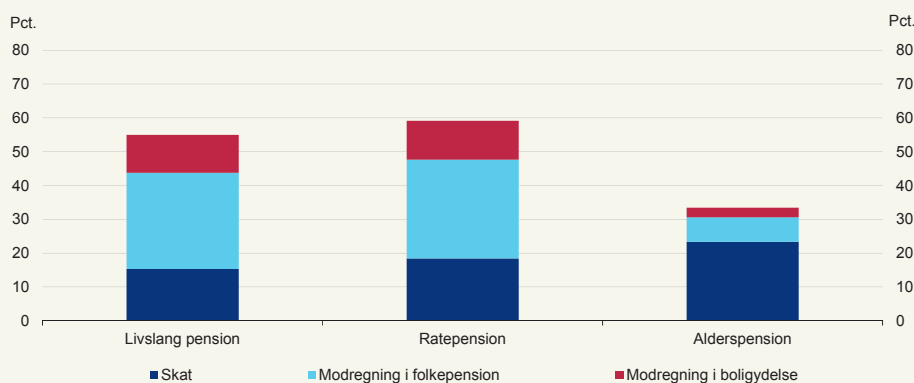
Figur 4.22 viser den sammensatte marginale afkastprocent for en LO-arbejder, som 15 år før pensionsalderen foretager ekstra opsparing i en pensionsordning.

LO-arbejderen har en årlig bruttoindkomst på 350.000 kr. (efter pensionsindbetalinger) og modtager som pensionist, udover folkepensionens grundbeløb, pensionstillæg. Er LO-arbejderen lejer, er han berettiget til boligydelse. Den sammensatte marginale afkastprocent vil derfor afspejle effekter fra modregning i pensionstillæg og boligydelse.

Når den ekstra opsparing placeres i en *livslang pension*, udgør den sammensatte marginale afkastprocent 44 pct. (før modregning i boligydelse), som dels består af skattebetalinger svarende til 15,3 pct. af afkastet, dels af modregning i pensionstillægget (efter skat) svarende til 28 pct. af afkastet. Lægges det derudover til grund, at LO-arbejderen bor i lejebolig, vil der ske modregning i boligydelsen som pensionist svarende til 11 pct. af afkastet. Dermed udgør den sammensatte marginale afkastprocent 55 pct. Boligydelser spiller således en relativt stor rolle for den sammensatte marginale afkastprocent.

Figur 4.22

Sammensat marginal afkastprocent af ekstra pensionsopsparing foretaget 15 år før pensionering, LO-arbejder



Anm.: Modregning i folkepension og boligydelse i forbindelse med opsparing i alderspension skyldes det forhold, at en del af den udbetalte alderspension placeres i et pengeinstitut, hvor afkastet – kapitalindkomsten – indgår i modregningens indtægtgrundlag. Se boks 4.5 for beregningsforudsætninger.

Kilde: Egne beregninger.

Skattedelen afspejler PAL-beskatningen samt værdien af, at indbetalingerne er fradragsberettigede, mens udbetalingerne er skattepligtige. Muligheden for at fradrage indbetalingen til en livslang pension på indbetalingstidspunktet, mod at der sker indkomstbeskatning på udbetalingstidspunktet, har ingen betydning for den sammensatte marginale afkastprocent i det konkrete eksempel. LO-arbejderen i regneeksemplet har således den samme marginalsat som pensionist og som erhvervsaktiv, hvormed skattedelen svarer til PAL-beskatningen på 15,3 pct. af afkastet.

De 28 pct., som følger af modregningen i pensionstillægget, består af to modsatrettede effekter. Nedgangen i pensionstillægget udgør godt 45 pct. af afkastet, mens den afledte reduktion af indkomstskatten (skatteværdien af modregningen) svarer til en reduktion af den sammensatte marginale afkastprocent på 17 pct.

Anbringer LO-arbejderen i stedet den ekstra opsparing i en *ratepension*, vil den sammensatte marginale afkastprocent blive lidt højere. Det skal ses i sammenhæng med, at en andel af udbetalingerne fra den 10-årige ratepension indskydes på en bankkonto med henblik på at sikre fortsat forrentning, når den ekstra opsparing fordeles ligeligt over de 15 år som pensionist. Afkastet på bankindskuddet bliver beskattet som kapitalindkomst, og kapitalindkomsten (afkastet fra bankindskuddet) modregnes i pensionstillægget og boligydelsen. Begge forhold er med til at øge den sammensatte marginale afkastprocent.

Placeres den ekstra opsparing i en *alderspension*, er den sammensatte marginale afkastprocent 31 pct. og 33 pct., når modregning i boligydelse tages med.

Som udgangspunktet betales der kun PAL-skat i forbindelse med opsparing på en alderspension. Størstedelen af engangsudbetalingen indskydes – som i tilfældet med ratepensionen – på en bankkonto for at sikre fortsat forrentning, når den ekstra opsparing fordeles ligeligt over de 15 år som pensionist. Dermed øges den sammensatte marginale afkastprocent til de ovennævnte satser for alderspensionen.

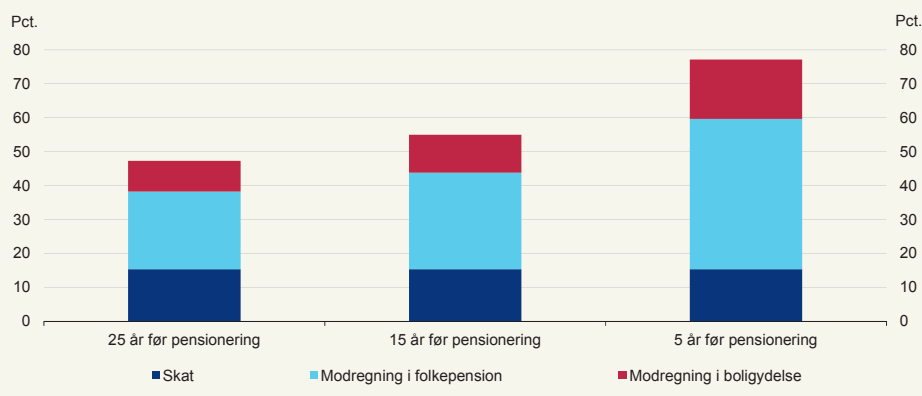
I ovenstående eksempel er den sammensatte marginale afkastprocent for livslang pension højere end for alderspensionen. Der er imidlertid en række fordele forbundet med livrente, som er en livslang pension. En livslang pension giver en årlig udbetaling så længe, man lever, og der er ikke loft over indbetalinger til en livslang pension. Livslang pension kan desuden ofte kombineres med fx forsikringselementer og ægtefælledækning. En ulempe ved livslang pension kan dog være, at der ikke efterlades arv, og at opspareren ikke har mulighed for at vælge en individuel risikoprofil, idet livslang pension er et kollektivt forsikringsprodukt.

Ekstra opsparing i en livslang pension foretaget hhv. 5, 15 og 25 år før pensionering

Den sammensatte marginale afkastprocent er højere, jo tættere på udbetalingstidspunktet indbetalingen foretages. Hvis LO-arbejderen indbetaler ekstra til en livslang pension 5 år før pensionering, er den sammensatte marginale afkastprocent 60 pct. (77 pct. inklusive modregning i boligydelse). Såfremt den ekstra opsparing var foretaget 25 år før pensionering, ville den sammensatte marginale afkastprocent være 38 pct. (47 pct. inklusive modregning i boligydelse), jf. figur 4.23.

Figur 4.23

Sammensat marginal afkastprocent af ekstra opsparing i livslang pension foretaget af en LO-arbejder på forskellige indbetalingstidspunkter



Anm.: Se boks 4.5 for beregningsforudsætninger.

Kilde: Egne beregninger.

Sammenhængen afspejler, at modregningsdelen har stigende betydning, jo senere man indbetaler til pension. Det skyldes, at det er den samlede udbetaling, der indgår i modregningsgrundlaget – det vil sige både indbetaling og afkast. Hvis indbetalingen foretages i en sen alder, vil afkastet udgøre en mindre del af udbetalingen, end hvis indbetalingen foretages i en tidlig alder, idet indbetalingen bliver forrentet i færre år. Derfor vil modregningen relativt til afkastet være større, jo senere indbetalingen foretages.

Ekstra opsparing i en livslang pension for forskellige persontyper

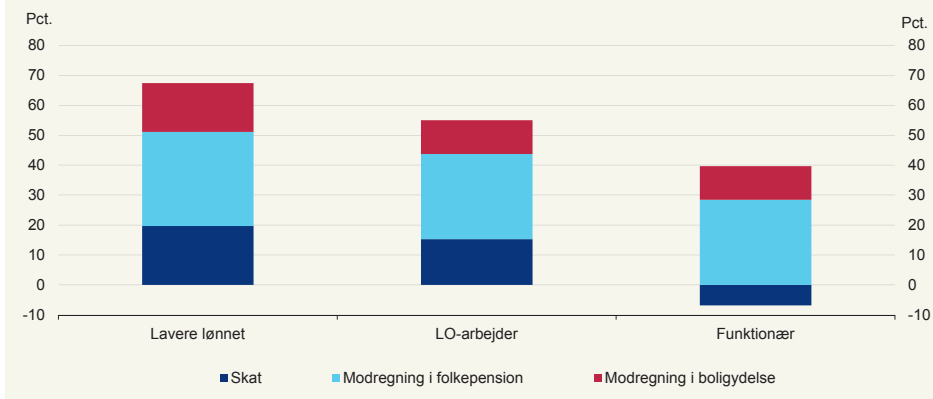
Funktionæren er den af de tre persontyper, hvor den sammensatte marginale afkastprocent er lavest. Hvis funktionæren 15 år før pensionering foretager en ekstra opsparing i en livslang pension, bliver den sammensatte marginale afkastprocent 22 pct. (33 pct. inklusive modregning i boligydelse), jf. figur 4.24.

Når funktionæren har en lavere sammensat marginal afkastprocent, skyldes det, at funktionæren i eksemplet betaler topskat i den erhvervsaktive alder og bundskat som pensionist, hvilket – alt andet lige – indebærer en skattefordel. Funktionæren 'slipper' så at sige for at betale topskat af det beløb, han opsparer, og 'nøjes' med at betale bundskat, når opsparingen udbetales. Denne skattefordel udgør 22 pct. af afkastet, og fratrækkes effekten fra en PAL-beskatning på 15,3 pct., bliver skattedelen samlet set -7 pct. af afkastet for funktionæren.

Pensionsbeskatningsreglerne indebærer således, at progressionen i indkomstskatterne virker over et livsforløb snarere end i det enkelte år. Det betyder, at personer, der betaler topskat af deres indkomst som erhvervsaktive og bundskat af deres pension, kan opnå en gevinst ved at udjævne indkomsten via pensionsopsparing. I et livscyklusperspektiv er den effektive topskattegrænse dermed lidt højere end den formelle.

Figur 4.24

Sammensat marginal afkastprocent af ekstra opsparing til en livslang pension foretaget 15 år før pensionering



Anm.: Se boks 4.5 for beregningsforudsætninger.

Kilde: Egne beregninger.

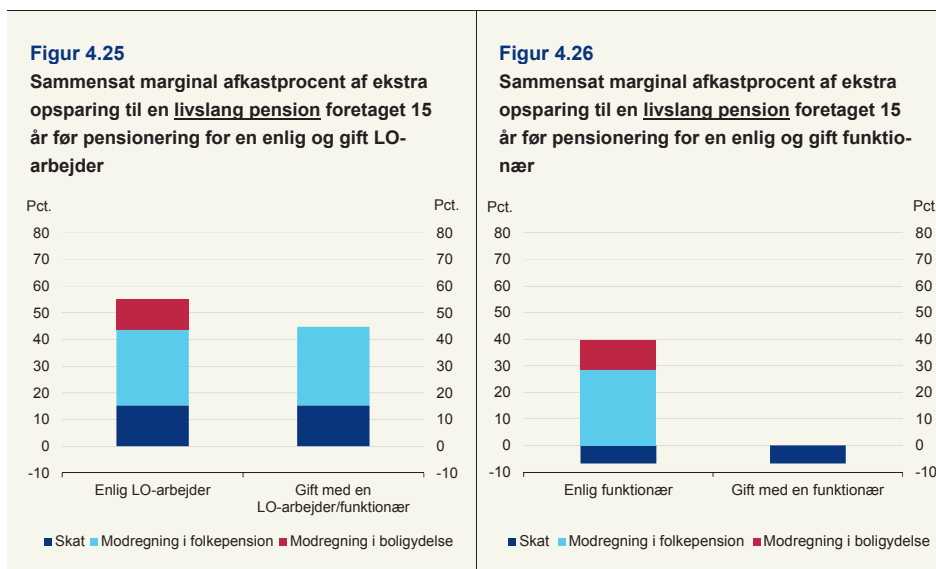
LO-arbejderen opnår som nævnt ikke denne skattefordel, da fradragsværdien på indbetalingstidspunktet er den samme som indkomstbeskatningen på udbetalingstidspunktet. For den lavere lønnede er fradragsværdien på indbetalingstidspunktet en smule mindre end indkomstbeskatningen på udbetalingstidspunktet. Det skyldes, at den lavere lønnede ikke er berettiget til det fulde beskæftigelsesfradrag som erhvervsaktiv.

Den lavere lønnede oplever endvidere en højere modregning i folkepensionen, idet denne type i modsætning til LO-arbejderen og funktionæren modtager det fulde pensionstillæg og bliver modregnet i den supplerende pensionsydelse, hvor modregningen er højere, jf. bilag 4.2. Hertil kommer en relativt højere modregning i boligydelsen, idet modregningen i boligydelsen bl.a. afhænger af indkomstniveauet som pensionist.

Ekstra opsparing i livslang pension for enlige versus personer i par

Modregningen i offentlige ydelser afhænger for nogle ydelser af hele husstandens indkomst. Det gælder blandt andet boligydelse og pensionstillæg til pensionister. Den sammensatte marginale afkastprocent kan derfor være forskellig for en enlig henholdsvis en person, som enten er gift eller samlevende, selv om de to personer er identiske med hensyn til indkomstniveau, boligform mv.

LO-arbejderen, der foretager en ekstra opsparing i en livslang pension 15 år før pensionering, vil i regneeksemplet stå over for en sammensat marginal afkastprocent på 55 pct., hvis vedkommende er enlig og bor til leje, jf. figur 4.25.



Anm.: Beregninger for par er baseret på antagelsen om, at personerne danner par hele livet, dvs. både når der indbetales til en opsparing, og når denne opsparing kommer til udbetaling. Se boks 4.5 for beregningsforudsætninger.

Kilde: Egne beregninger.

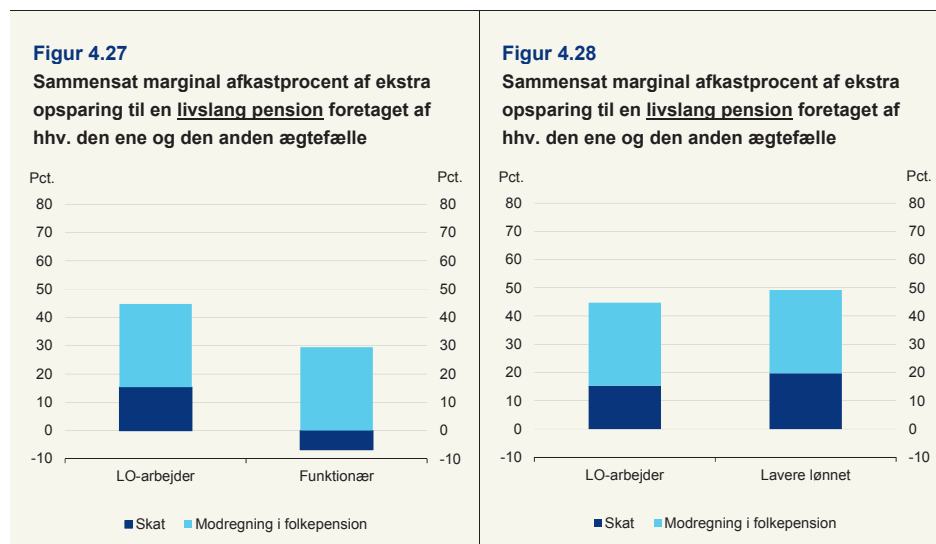
Er LO-arbejderen derimod gift eller samlevende med en anden LO-arbejder eller funktionær, vil den sammensatte marginale afkastprocent være 45 pct. Det skyldes, at parrets samlede indkomst (husstandsindkomst) som pensionister er så høj, at de ikke er berettiget til boligydelse.

Hvis funktionæren er enlig og bor til leje – og den ekstra indbetaling foretages 15 år før pensionering – er den sammensatte marginale afkastprocent 33 pct. Hvis funktionæren danner par med en anden funktionær, er den sammensatte marginale afkastprocent -7 pct., jf. figur 4.26. Det skyldes, at parret hverken vil være berettiget til pensionstillæg eller boligydelse i kraft af parrets samlede indkomst som pensionister. Hertil kommer, at funktionæren opnår en skattefordel ved indbetaling til pension, som overstiger værdien af beskatningen af afkastet, jf. ovenfor.

For personer i par kan den sammensatte marginale afkastprocent endvidere afhænge af, hvem i parret der foretager den ekstra opsparing. Det kan fx være tilfældet, hvis der er forskel på deres individuelle indkomst. Er LO-arbejderen eksempelvis gift eller samlevende med funktionæren, er den sammensatte marginale afkastprocent lavere, hvis funktionæren foretager den ekstra opsparing i stedet for LO-arbejderen, jf. figur 4.27. Det skyldes, som nævnt, at funktionæren opnår en skattefordel, fordi fradragsværdien af indbetalingen er større end indkomstskatten af udbetalingerne.

Omvendt kan det bedst betale sig at lade LO-arbejderen foretage den ekstra indbetaling, hvis vedkommende danner par med den lavere lønnede, jf. figur 4.28. Det skyldes, at fradrags-

værdien af indbetalingen er mindre end indkomstskatten af udbetalingen for den lavere lønnede, hvilket isoleret set øger den sammensatte marginale afkastprocent.



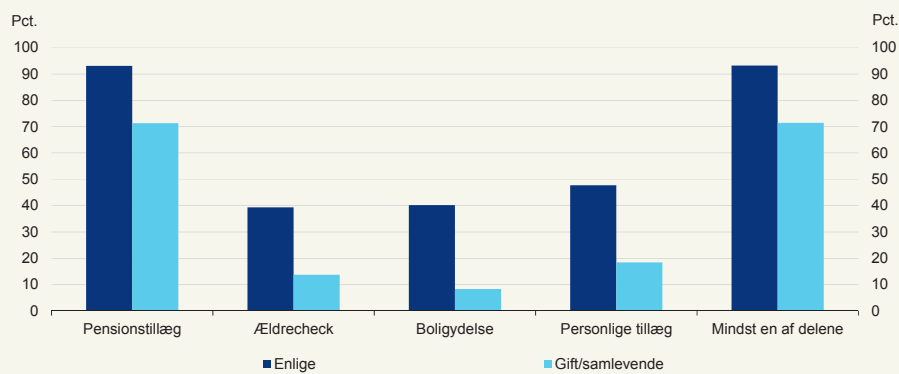
Anm.: Der er taget udgangspunkt i en indbetaling 15 år før pensionering. Det antages, at personerne danner par hele livet, dvs. både når der indbetales til en opsparing, og når denne udbetales. Se boks 4.5 for beregningsforudsætninger.

Kilde: Egne beregninger.

Persontypeberegningerne illustrerer, at der er stor variation i den sammensatte marginale afkastprocent. Det er vanskeligt at omsætte eksemplerne til, hvor stor en andel af de nuværende erhvervsaktive der er omfattet af de forskellige forhold, idet der ikke i dag er et datagrundlag og modelapparat, der kan bruges til at skønne over indkomstfordelingen for fremtidens pensionister.

Uden dette datagrundlag vil det formentlig være tildelingen af offentlige ydelser blandt de yngste pensionister i dag, der er det mest relevante udgangspunkt, idet de i højere grad har supplerende private pensionsudbetalinger end ældre pensionister og dermed i højere grad minder om fremtidens pensionister.

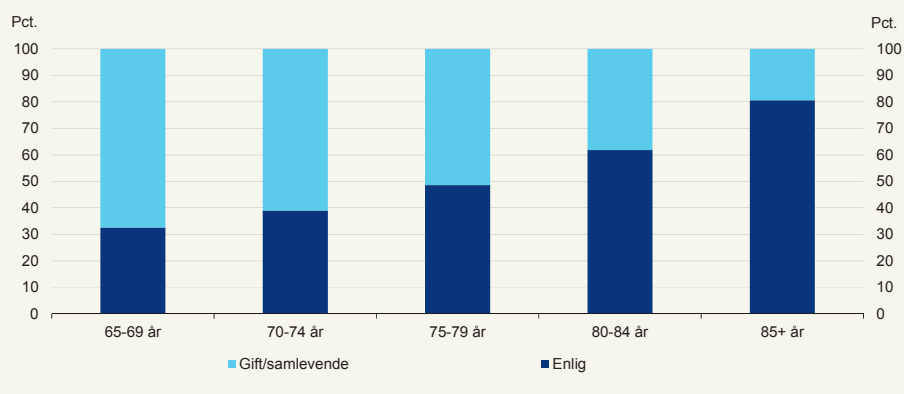
66-årige pensionister i 2012, der var gifte eller samlevende, modtog i mindre grad pensionstillæg og andre tillæggydelser end 66-årige pensionister, der var enlige. Eksempelvis modtog 8 pct. af de gifte eller samlevende boligydelse i 2012, mens det gjorde sig gældende for 40 pct. af enlige pensionister, jf. figur 4.29.

Figur 4.29**Andel af 66-årige pensionister, som modtager pensionstillæg og/eller tillægsydelser, 2012**

Anm.: Personlige tillæg udgør personlige tillæg, pleje- og bistandstillæg.

Kilde: Egne beregninger foretaget på lovmodellens datagrundlag.

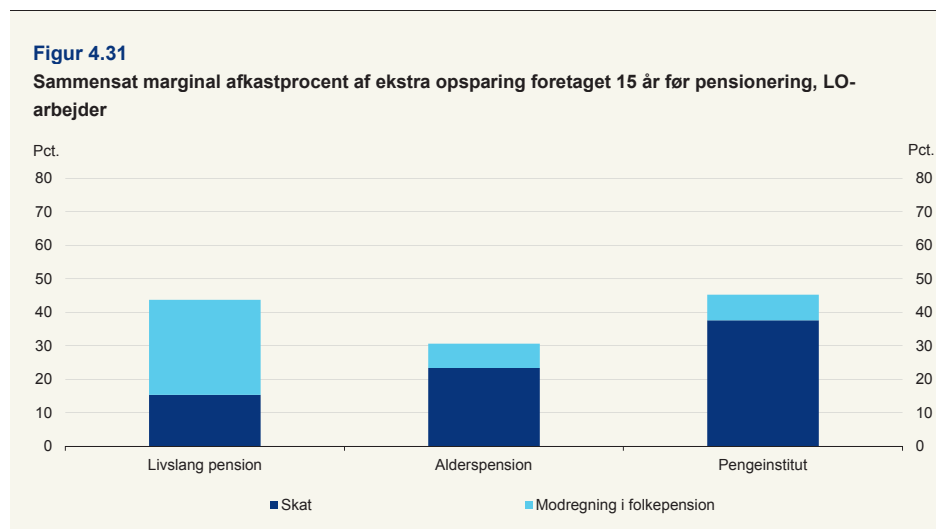
Ser man endvidere på samlivsforhold, må det antages, at en stor del af de erhvervsaktive står over for de sammensatte marginale afkastprocenter, som gælder for par. Hovedparten af personer i alderen 65-79 år er således gift eller samlevende, jf. figur 4.30. Den forventede sammensatte marginale afkastprocent vil dog udgøre et vægtet gennemsnit af procenten som par og som enlig, især for kvinder. Dels er kvinder som hovedregel yngre end deres mandlige ægtefælle, og dels har kvinder i gennemsnit en længere levetid.

Figur 4.30**Samlivsforhold, pr. 1. januar 2014**

Kilde: Lovmodellens datagrundlag.

4.4.3 Sammenligning med andre opsparingsformer

Dette afsnit viser den sammensatte marginale afkastprocent for en LO-arbejder i ejerbolig for forskellige opsparingsformer. Den sammensatte marginale afkastprocent udgør 45 pct., hvis den ekstra opsparing sker i et pengeinstitut. For en livslang pension og en alderspension udgør den sammensatte marginale afkastprocent henholdsvis 44 og 31 pct., jf. figur 4.31.



Anm.: LO-arbejderen bor i en ejerbolig. Se boks 4.5 for beregningsforudsætninger.
Kilde: Egne beregninger.

Den sammensatte marginale afkastprocent ved opsparing i et pengeinstitut er – ligesom det er tilfældet med pensionsordningerne – følsom overfor de beregningstekniske antagelser. Man skal desuden være opmærksom på, at pensionsordningerne har en række fordele og ulemper i forhold til fri opsparing i et pengeinstitut.

En livslang pension er et kollektivt forsikringsprodukt, hvor opspareren forsikres mod et langt liv. Til forskel fra andre opsparingsformer efterlader livslang pensionsopsparing ingen arv. Opsparing på en pensionsordning indeholder typisk ingen eller kun ringe mulighed for valg af opsparingsens risikoprofil i modsætning til opsparing i et pengeinstitut.

Bilag 4.6 viser sammensatte marginale afkastprocenter ved opsparing i aktier. Opsparing i livslang pension, ratepension, alderspension og et pengeinstitut er lagerbeskattet, mens kursgevinster på aktier først beskattes, når aktierne bliver solgt, det vil sige ved realisation. Bilaget sammenligner opsparingsformerne ved dels at omregne realisationsskatten på aktieindkomst til lagerbeskatning (jf. regnemetode brugt i indeværende kapitel) og ved dels at omregne lagerbeskatningen til en realisationsskat.

Bilag 4.1 Indbetaling til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger

Tabel 1

Indbetaling til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger for lønmodtagere i alderen 25-59 år

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Pct.																	
Andel som indbetaler til arbejdsmarkedspension	72,7	72,9	75,8	77,2	78,4	81,6	83,2	84,7	86,0	87,3	88,1	88,7	89,4	90,1	90,7	91,0	91,4	91,5
Fordeling på indbetalingsprocent																		
Under 5 pct.	46,4	43,9	43,9	34,8	29,1	19,6	16,5	14,6	12,5	11,1	10,7	10,3	10,1	9,5	8,5	8,1	7,5	7,2
5-8 pct.	16,2	14,1	12,9	18,2	22,9	32,5	33,7	31,6	16,6	12,3	9,4	7,9	7,8	7,2	5,7	5,5	5,2	4,8
8-9 pct.	4,3	7,2	7,1	5,2	5,1	5,3	5,8	7,1	20,4	12,9	9,1	5,9	5,8	5,1	4,1	3,8	3,7	3,5
9-10 pct.	6,1	6,7	7,6	9,0	8,3	8,1	7,7	7,6	7,7	17,8	21,2	11,0	11,8	9,5	6,4	5,6	5,4	5,3
10-11 pct.	8,1	8,4	8,3	10,5	11,1	10,1	9,3	9,7	9,2	8,7	11,0	23,3	19,8	18,2	15,3	11,6	10,7	9,5
11-12 pct.	5,9	5,3	5,4	6,6	7,1	7,1	8,5	8,8	8,8	9,0	9,3	9,2	13,3	15,6	17,9	23,1	23,0	23,5
12-13 pct.	3,3	3,2	3,1	3,4	3,8	4,1	4,5	4,4	6,1	7,0	7,0	7,5	5,6	6,7	9,4	9,7	11,4	12,4
13-14 pct.	2,6	3,3	3,5	3,7	3,9	3,8	3,8	4,7	4,6	4,8	4,7	5,7	5,4	6,0	7,0	7,8	8,1	8,6
14-15 pct.	2,7	3,3	3,5	3,8	4,1	4,1	4,3	4,8	5,7	5,7	5,5	5,0	5,2	5,4	6,1	6,5	6,6	7,0
15-16 pct.	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,8	2,0	2,4	3,2	4,2	4,6	5,2	5,2	5,6	6,4	7,2	7,5	7,7
16-17 pct.	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	1,1	1,5	1,7	2,2	2,4	2,8	3,5	3,8	3,8	3,8
17-18 pct.	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	1,1	1,2	1,6	1,8	1,8	1,8	1,9
Over 18 pct.	2,1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,4	2,6	2,9	3,5	4,2	4,9	5,8	6,5	6,7	7,8	5,5	5,4	4,9

Anm.: Indbetalingsprocenten er beregnet som den samlede indbetaling (for arbejdsmarkedsbidrag) sat i forhold til lønindkomst inkl. eget bidrag (begge for arbejdsmarkedsbidrag). Det er i beregningen antaget, at eget bidrag er 1/3 og arbejdsgivers 2/3. Indbetalingsprocenterne kan være undervurderet, idet det ikke er muligt at korrigere for lønelementer, der ikke er pensionsgivende.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Bilag 4.2 Modregning i offentlig pension

Modregning i folkepensionens grundbeløb, pensionstillæg og den supplerende pensionsydelse afhænger af pensionistens samlivsstatus og indkomstforhold. Folkepensionens grundbeløb nedsættes alene, hvis pensionisten har personlig arbejdsindkomst ud over 301.200 kr. (2014-niveau). Grundbeløbet reduceres med 30 pct. af beløb over dette niveau.

Modregning i folkepensionens tillæg og den supplerende pensionsydelse afhænger af pensionistens samlivsstatus. Er pensionisten gift med en person, der ikke modtager offentlig pension, indgår halvdelen af ægtefællens indkomst op til 208.000 kr. i modregningsgrundlaget.

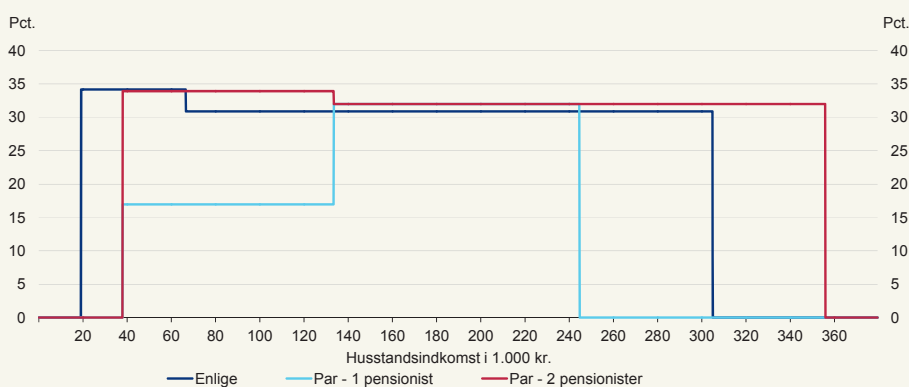
Pensionstillægget aftrappes med 30,9 pct. for enlige pensionister, som har husstandsindkomst ud over offentlig pension i intervallet 66.500 kr. og 304.800 kr. Er pensionisten samlevede/gift med en anden pensionist, aftrappes pensionstillægget for begge personer med 16,0 pct., når husstandsindkomsten er i intervallet 133.400 kr. og 355.800 kr. Husstandens samlede modregning udgør derved 32 pct. af indkomststigningen. Er pensionisten samlevede/gift med en ikke-pensionist, er aftrappingsprocenten 32 pct., og husstandsindkomst ud over offentlig pension mellem 133.400 kr. og 244.600 kr. indgår i modregningsgrundlaget.

Den supplerende pensionsydelse er for enlige pensionister fuldt aftrappet ved en husstandsindkomst ud over offentlig pension på 66.500 kr. og 133.400 kr. for gifte. Pensionister med en formue, der overstiger 80.300 kr., er ikke berettiget til supplerende pensionsydelse.

Figur 1 viser den samlede modregningsprocent for folkepensionens pensionstillæg og den supplerende pensionsydelse, givet husholdningsindkomst ekskl. offentlig pension. Beregning er foretaget under forudsætning af, at formuegrænsen for den supplerende pensionsydelse ikke er oversteget, og at husstandsindkomsten ikke indeholder personlig arbejdsindkomst.

Figur 1

Samlet modregning i folkepensionens tillæg og i den supplerende pensionsydelse, 2014-regler



Anm.: Husstandsindkomst er ekskl. offentlig pension og evt. arbejdsindkomst.

Kilde: Egne beregninger.

Bilag 4.3 Variation i sammensatte marginale afkastprocenter

Den sammensatte marginale afkastprocent varierer betydeligt på tværs af persontyper og afstand mellem ind- og udbetalingstidspunktet. Lejere kan modtage boligstøtte og har dermed en højere sammensat marginal afkastprocent end ejere.

Tabel 1

Sammensatte marginale afkastprocenter for ekstra opsparing i livslang pension, givet indbetalingstidspunkt

	Lavere lønnet	LO-arbejder	Funktionær
Boligejer¹⁾			
Indbetaling 25 år før pensionering	44	38	20
Indbetaling 15 år før pensionering	51	44	22
Indbetaling 5 år før pensionering	71	60	25
Lejer²⁾			
Indbetaling 25 år før pensionering	57	47	30
Indbetaling 15 år før pensionering	67	55	33
Indbetaling 5 år før pensionering	96	77	43

Note: 1) Der er set bort fra effekten af evt. nedslag i ejendomsværdiskatten.

2) Når personer er lejere, betales den samme husleje pr. m² uanset persontype.

Kilde: Egne beregninger.

Bilag 4.4 Forudsætninger for beregning af sammensatte marginale afkastprocenter

Beregningerne er foretaget på en fremskrevet familietypermodel, hvortil der knyttet en model for pensionsopsparing og opsparing i et pengeinstitut.

Beregningerne er foretaget for tre persontyper, som afviger fra hinanden ved at have forskellige indkomster, bidrag til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning og størrelse af lejebolig. Der ses bort fra effekter fra forskellige karriereforløb ved at forudsætte, at personerne har samme lønudvikling gennem hele den erhvervsaktive karriere.

Persontyperne betaler bidrag til ATP (fuldt A-bidrag), efter gældende regler, og bidrag til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. De betaler 1/3 af bidragene selv, mens resten betales af arbejdsgiveren.

Tabel 1
Forhold for de tre persontyper

	Lavere lønnet	LO-arbejder	Funktionær
Løn før skat og efter pension	250.000 kr.	350.000 kr.	550.000 kr.
Bidrag til arbejdsmarkedspension	9 pct. ¹⁾	12 pct.	15 pct.
Antal år på arbejdsmarkedet	40	40	40
Antal år på pension	15	15	15
Progressionstrin før pensionering	Bundskat	Bundskat	Topskat
Progressionstrin efter pensionering	Bundskat	Bundskat	Bundskat

Note: 1) Den lavere indbetalingsprocent for den lavere lønnede kan fortolkes som betydningen af ledighedsperioder.

Anm.: Når personer er lejere, betales den samme husleje pr. m².

Opsparing i ATP og arbejdsgiveradministreret pensionsordning

Når persontyperne foretager en indbetaling til ATP og den arbejdsgiveradministrerede opsparing, som antages at være en livslang pension, anvendes en del af de indkomne bidrag på invalide- og ægtefælleforsikring, hhv. 3 og 25 pct. De indkomne bidrag, fratrukket arbejdsmarkedsbidrag og forsikringsbidrag, akkumuleres på en konto, som løbende tillægges afkast. Der betales pensionsafkastskat samt omkostninger til administration og porteføljevaltning, som udgør 0,3 pct. for ATP og 1 pct. for arbejdsmarkedspensionsordningen, dog under forudsætning af at omkostningerne ikke overstiger hhv. 100 kr. og 1.500 kr. om året (2014-priser).

Ved overgangen til pension påbegyndes den løbende udbetaling fra ATP og arbejdsmarkedspensionsopsparingen. Udbetalingerne er indekseret med inflationen, således at persontyperne som pensionister kan opretholde en konstant købekraft.

Modellering af ekstra opsparing

Beregninger af den sammensatte marginale afkastprocent foretages dernæst ved at lade personerne foretage en ekstra opsparing i én af følgende fem opsparingsformer:

- Livslang pension
- Ratepension
- Alderspension
- Pengeinstitut

Den ekstra opsparing svarer til en nedgang i den disponible indkomst på 1.000 kr. (2014-priser).

Livslang pension beregnes som et individuelt depot, der tilskrives med renten efter PAL-skat. Livslang pension beregnes som en annuitet, som udbetales svarende til den forventede restlevetid på pensionstidspunktet på 15 år. Udbetalingerne tilrettelægges, så en konstant købekraft sikres i alle pensionsårene. Det bemærkes, at der ikke i forbindelse med ekstra opsparing i en livslang pension indbetales til en forsikring. Personen antages allerede at være dækket af en invalide- og ægtefællepension gennem sin arbejdsmarkedspensionsopsparing.

Ratepensionen beregnes ligeledes som et individuelt depot, som tilskrives med renten efter PAL-skat. Pensionen udbetales i 10 rater. I løbet af de 10 år opspares en andel i et pengeinstitut for at sikre en fortsat forrentning og for at sikre, at pensionisten har en købekraftskorrigeret indkomst i alle årene som pensionist.

Alderspensionen beregnes som et individuelt depot, der tilskrives med renten efter PAL-skat. Opsparingen udbetales det første pensionsår, hvorefter den sættes i banken for gradvist at blive nedsparet i løbet af de 15 år som pensionist. Nedsparingen tilgodeser en konstant indkomst i alle årene som pensionist.

Opsparing i et pengeinstitut foretages på en individuel opsparingskonto, hvor renten tilskrives løbende, og afkast beskattes som positiv kapitalindkomst. Ved pensionering påbegyndes den gradvise nedsparing, som tilgodeser en konstant indkomst som pensionist.

Alle opsparingsformer antages at blive forrentet med den samme rentesats før skat. Antagelsen er foretaget for at sikre, at sammenligning på tværs af opsparingsform alene udtrykker forskelle i skatte- og overførselssystemet. Det antages, at alle vedtagne reformer er fuldt indfaset under hele opsparingsperioden.

Antagelser vedrørende offentlige ydelser og samfundsøkonomisk udvikling

Fremskrivning af den samfundsøkonomiske udvikling antages at følge de langsigtede økonomiske fremskrivninger fra *Finansreddegørelsen 2014*, Finansministeriet. Dermed udgør inflationen 1,73 pct., lønudviklingen 2,88 pct., og afkastet udgør 4,75 pct. svarende til den nominelle renteforudsætning.

For at kunne opfange ændringer i pension og boligydelse, som følge af en ekstra marginal opsparing, antages det, at ydelserne ikke afrundes forud for udbetaling.

De offentlige ydelser er fremskrevet med satsreguleringsprocenten, under forudsætning af at tilpasningsprocenten ikke afrundes.

Huslejudgiften antages at stige med lønudviklingen, således at en konstant andel af lønningerne anvendes på husleje. Det har endvidere ikke indflydelse på tildeling af boligydelse, idet huslejudgiften pr. m² antages at være ens for alle persontyper. I stedet antages det, at boligens størrelse varierer med indkomsten.

Bilag 4.5 Eksempel på beregning af sammensat marginal afkastprocent

Tabel 1 herunder viser den trinvis beregning af den sammensatte marginale afkastprocent samt en uddybende beregning for LO-arbejderen.

Tabel 1

Beregning af sammensat marginal afkastprocent ved ekstra opsparing til en livslang pension foretaget 15 år før pensionering

	Lavere lønnet	LO-arbejder	Funktionær
Afkast = indeks 100			
Afkastbeskatning (PAL-skat)	15,3	15,3	15,3
Indkomstskat	4	0	-22
- Sparet skat på indbetalingstidspunktet	-51	-56	-78
- Skat af udbetaling af ekstra opsparing	56	56	56
Modregning	48	40	40
- Modregning i folkepensionen	50	46	46
- Sparet skat pga. modregning i folkepension	-19	-17	-17
- Modregning i boligydelse	16	11	11
Samlet effektiv afkastbeskatning	67	55	33

Beregning af sammensat marginal afkastprocent, når LO-arbejderen foretager en ekstra opsparing i en livslang pension 15 år før pensionering

2014-niveau	Kr.	Andel af afkast
Indbetaling til livslang pension som 50-årig (efter AMB) ¹	1.603	
Samlet afkast (før PAL-skat)	1.086	100
- Samlet afkast (efter PAL-skat)	920	
- Afkastbeskatning (PAL-skat inkl. lagerbeskatning)	166	15,3
Samlet indkomstbeskatning	0	0
- Værdi af skattefradrag ved indbetaling (37,6 pct.) ¹	-603	
- Skat af udbetaling fra en livslang pension (37,6 pct.)	603	
Samlet modregning	431	40
- Modregning i folkepension (30,9 pct. af udbetaling)	495	
- Mindre skat pga. modregning i folkepension	-186	
- Modregning i boligydelse (7,6 pct. af udbetaling)	122	
Sammensat marginal afkastprocent	597	55

Noter: 1) Indbetalingen svarer til 1.000 kr. i disponibel indkomst. Da indbetaling til en livslang pension er fradragsberettiget, indbetales 1.000 kr. plus indkomstskatteværdien på 603 kr., i alt 1.603 kr.

2) Alle udbetalinger er tilbagediskonteret med afkast efter PAL tilbage til indbetalingsåret. Fra indbetalingsåret og tilbage til 2014 er der tilbagediskonteret med inflationen.

Kilde: Egne beregninger.

Bilag 4.6 Sammensatte marginale afkastprocenter ved opsparing i aktier

Et af de forhold, der har betydning for den samlede marginale afkastprocent, er, hvorvidt der sker lagerbeskatning eller realisationsbeskatning. Fx bliver afkastet på pensionsordninger lagerbeskattet. Det vil sige, at der sker løbende beskatning af afkastet. Modsat bliver fx kursgevinster på aktier først beskattet, når aktierne bliver solgt, det vil sige ved realisation. Realisationsbeskatning er alt andet lige lempeligere end lagerbeskatning, idet rentes rente af skatteprovenuet tilfalder statskassen, når der sker løbende beskatning.

Analysen i afsnit 4.4 tager udgangspunkt i lagerbeskatningsprincippet, idet alle de viste opsparingsformer lagerbeskattes. Når beregningerne skal sammenlignes med opsparing i aktier, er det nødvendigt at tage højde for, at afkastet (kursgevinster) realisationsbeskattes. Tabel 1 og 2 herunder viser konsekvensen af at omregne lagerbeskatningen til en realisationskat (se tal angivet i parenteser) for de sammensatte marginale afkastprocenter.

Tabel 1

Sammensat marginal afkastprocent for en enlig LO-arbejder, som bor i ejerbolig og foretager en ekstra opsparing 15 år før pensionering

Opsparingsformer	I alt	Afkastskat	Indkomstskat	Modregning i folkepension
	pct.			
Livslang pension	44 (48)	15,3 (22)	0 (0)	28 (26)
Alderspension	31 (42)	23 (35)	0 (0)	7 (7)
Pengeinstitut	45 (47)	38 (40)	0 (0)	8 (7)
Aktier ¹⁾	19 (27)	19 (27)	0 (0)	0 (0) ²⁾

Noter: 1) Opsparing foretaget i aktier realiseres ved pensionstidspunktet og løbende gennem de 15 år som pensionist. Udbytte beskattes som aktieindkomst.

2) Den effektive afkastskat for en ekstra opsparing i aktier udgør 27 pct. Der sker ikke modregning i pensionstillæg og boligydelse, fordi LO-arbejderens aktieudbytte i regneeksemplet er under 5.000 kr. (2014-niveau). Havde LO-arbejderen haft aktieudbytte over 5.000 kr., ville den sammensatte marginale afkastprocent øges på grund af modregning. Hvor meget den øges, afhænger af aktieudbyttets størrelse, indbetalingstidspunkt og persontype.

Anm.: Tal uden for parentes angiver, at beregningerne er foretaget ved at omregne realisationsbeskatning til lagerbeskatning, mens tal i parentes angiver, at beregningerne er foretaget ved at omregne lagerbeskatning til realisationsbeskatning. Tal udenfor parentes kan genfindes i kapitlet.

Kilde: Egne beregninger.

De sammensatte marginale afkastprocenter bliver gennemgående højere, når lagerbeskatning omregnes til realisationsbeskatning. Det skyldes to modsatrettede effekter.

På den ene side stiger afkastskatten. Når man eksempelvis foretager en ekstra indbetaling til en livslang pension, som kommer til udbetaling 15 år efter pensionering, indebærer lagerbeskatningsprincippet en implicit real skattesats på 22 pct. ved en årlig rente på 4,75 pct. Sat-

sen skal sammenlignes med de 15,3 pct., som er den nominelle PAL-skattesats. Jo højere rente og jo længere tid fra indbetaling til udbetaling, desto højere er den implicitte skattesats, jf. tabel 2.

På den anden side mindskes betydningen af modregningen i de offentlige ydelser. Værdien af modregningen ændres ikke, men når lagerbeskatningen omregnes til en realisationskat, øges værdien af det før-skat afkast, modregning i de offentlige ydelser holdes op imod.

Tabel 2**Sammensat marginal afkastprocent for persontyper, som bor i lejebolig**

	I alt	Afkastskat	Indkomstskat	Modregning i folkepension	Modregning i boligydelse
	pct.				
Enlig – ekstra indbetaling					
LO-arbejder - 25 år før pensionering	47 (54)	15,3 (26)	0 (0)	23 (20)	9 (8)
LO-arbejder - 15 år før pensionering	55 (59)	15,3 (22)	0 (0)	28 (26)	11 (10)
LO-arbejder - 5 år før pensionering	77 (78)	15,3 (18)	0 (0)	44 (43)	17 (17)
Lavere lønnet - 15 år før pensionering	67 (70)	15,3 (22)	4 (4)	31 (29)	16 (15)
Funktionær - 15 år før pensionering	33 (38)	15,3 (22)	-22 (-20)	28 (26)	11 (10)
Par – ekstra indbetaling 15 år før pensionering					
Lavere lønnet (gift med LO-arbejder)	49 (53)	15,3 (22)	4 (4)	29 (27)	0 (0)
LO-arbejder (gift med lavere lønnet)	45 (49)	15,3 (22)	0 (0)	30 (27)	0 (0)
LO-arbejder (gift med LO-arbejder)	46 (49)	15,3 (22)	0 (0)	31 (27)	0 (0)
LO-arbejder (gift med funktionær)	47 (49)	15,3 (22)	0 (0)	32 (27)	0 (0)
Funktionær (gift med LO-arbejder)	23 (29)	15,3 (22)	-22 (-20)	33 (27)	0 (0)
Funktionær (gift med funktionær)	-7 (2)	15,3 (22)	-22 (-20)	0 (0)	0 (0)

Anm.: Tal uden for parentes angiver, at beregningerne er foretaget ved at omregne realisationsbeskatning til lagerbeskatning, mens tal i parentes angiver, at beregningerne er foretaget ved at omregne lagerbeskatning til realisationsbeskatning. Tal udenfor parentes kan genfindes i kapitlet.

Kilde: Egne beregninger.



5. Indkomstforskelle og -udvikling

Dette kapitel omhandler udviklingen i danske familiers reale disponible indkomster med fokus på perioden siden midten af 00'erne. Analyserne belyser indkomstfremgangen for forskellige grupper og indkomstforskellene i befolkningen.

Der findes ikke et mål, som giver et dækkende og nuanceret billede af indkomstforskellene. Der benyttes derfor en række forskellige metoder og afgrænsninger, herunder den såkaldte Gini-koefficient, relativ lavindkomst i befolkningen og fordelingen af livsindkomster.

Analyserne tegner et billede af Danmark som et land med små indkomstforskelle og stor indkomstmobilitet. Kapitlets hovedresultater er opsummeret i figur 5.1.

Figur 5.1

Indkomstforskelle og -udvikling

De reale disponible indkomster er siden midten af 00'erne steget mest for pensionister og lønmodtagere. Det skal ses i lyset af stigende pensionsudbetalinger, supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og for lønmodtageres vedkommende lavere skat på arbejde.

→

I perioden 2006-2012 steg befolkningens gennemsnitlige reale disponible indkomster med ca. 0,7 pct. om året. Pensionister har oplevet en fremgang på 1½ pct. om året og lønmodtagere ca. 1 pct. om året.

Indkomstforskellene er steget siden midten af 90'erne. Den primære forklaring er stigende kapitalindkomster, hvilket især skal ses i lyset af boligprisudviklingen.

→

Gini-koefficienten i Danmark er steget fra 19,9 pct. i 1995 til 25,5 pct. i 2012. Stigningen i kapitalindkomster forklarer halvdelen af stigningen, mens lavere skat på arbejde kun kan forklare en stigning på ca. 0,5 pct.-point.

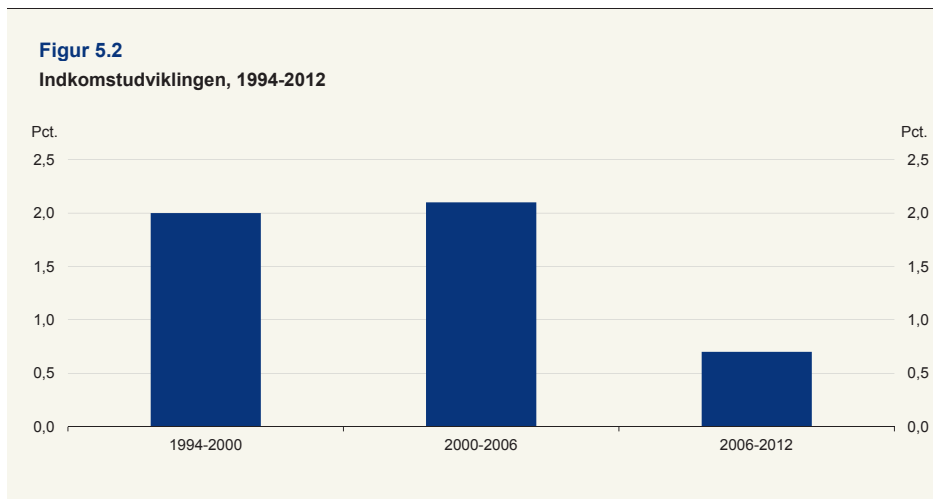
Selv om indkomstforskellene er steget, er Danmark set i et internationalt perspektiv stadig kendetegnet ved små indkomstforskelle. Det gælder både, hvis man ser på Gini-koefficienten, og hvis man ser på andelen af befolkningen med relativ lavindkomst.

→

Danmark er i den seneste opgørelse fra OECD et af de lande, hvor indkomstforskellene er mindst. Det gælder både, når man betragter Gini-koefficienten og den såkaldte lavindkomstgruppe, som udgør ca. 6 pct. af befolkningen i Danmark. Det er mindre end i de fleste andre lande, herunder Sverige og Norge.

5.1 Indkomstudvikling

Husholdningernes gennemsnitlige reale disponible indkomster steg i perioden fra 2006 til 2012 med ca. 0,7 pct. årligt. Det er lavere end i anden halvdel af 1990'erne og første halvdel af 00'erne, hvor de disponible indkomster steg med ca. 2 pct. årligt i gennemsnit, jf. figur 5.2.



Anm.: Figuren viser den reale stigning i den disponible indkomst pr. person, jf. også boks. 5.1.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I perioden 2006-2012 er det primært den personlige indkomst (efter skat), der har bidraget til stigningen i den reale disponible indkomst. Den personlige indkomst består af erhvervsindkomst, overførselsindkomst og privat pensionsindkomst. Disse indkomstkategorier er (efter skat), steget med ca. 0,7 pct. årligt, jf. tabel 5.1.

Kapitalindkomster og indbetalinger til privattegnede pensionsordninger har også betydning for udviklingen i den disponible indkomst.

Nettokapitalindkomsterne (efter skat) er faldet med 0,1 pct. årligt og har dermed bidraget til at reducere den disponible indkomst. Færre indbetalinger til privattegnede pensionsordninger har omvendt bidraget til at øge de disponible indkomster her og nu, hvilket dog modsvarer af, at udbetalinger fra pensionsordninger ude i fremtiden reduceres. Når indbetalingerne til privattegnede pensionsordninger er faldet, skyldes det til dels, at der i 2010 blev sat et loft over indbetalinger til ratepensionsordninger. Loftet var på 100.000 kr., og det blev sat ned til 50.000 kr. i 2012.

Skattereformerne i perioden har ført til lavere skat på indkomst og dermed stigende disponible indkomster. Skatten er især sænket på arbejdsindkomst. Den lavere beskatning af personlig indkomst har bidraget til at øge den gennemsnitlige disponible indkomst med skønsmæssigt 0,5 pct. årligt i perioden 2006-2012.

Tabel 5.1**Bidrag til realvækst i disponibel indkomst**

	2000-2006	2006-2012
	----- Pct. p.a. -----	
Personlig indkomst efter skat	1,5	0,7
- Personlig indkomst før skat ¹⁾	1,8	0,2
- Skat af personlig indkomst	-0,4	0,5
Kapitalindkomst efter skat	0,8	-0,1
- Afkast af ejerbolig (imputeret)	0,7	-0,1
- Nettorenteudgifter	0,0	0,3
- Aktieindkomst	0,2	-0,1
- Anden kapitalindkomst ²⁾	0,1	-0,2
- Skat af kapitalindkomst	-0,2	0,1
Indbetalinger til pensionsordninger	-0,2	0,2
Disponibel indkomst	2,1	0,7

Anm.: Skat af personlig indkomst og kapitalindkomst samt pensionsindbetalinger reducerer isoleret set den disponible indkomst i de enkelte år. Hvis den personlige indkomst stiger over en periode, hvor skattereglerne ikke ændres, vil skat af personlig indkomst isoleret set bidrage til at reducere væksten i den disponible indkomst.

Note: 1) Erhvervsindkomst, overførselsindkomst og privat pensionsindkomst mv.

2) Anden kapitalindkomst inkluderer blandt andet afkast fra investeringsforeninger (der beskattes som kapitalindkomst) og indkomst fra skibsanpartier samt kapitalindkomster, der ikke kan specificeres nærmere ud fra ligningsoplysningerne, idet de er rubriceret som *anden kapitalindkomst* eller som *anden kapitalindkomst i virksomhed*. De to sidstnævnte typer, der beløbsmæssigt er størst, inkluderer blandt andet kursgevinster eller kurstab ved salg af forskellige typer af værdipapirer samt fortjeneste opgjort efter ejendomsavancebeskatningslovens bestemmelser.

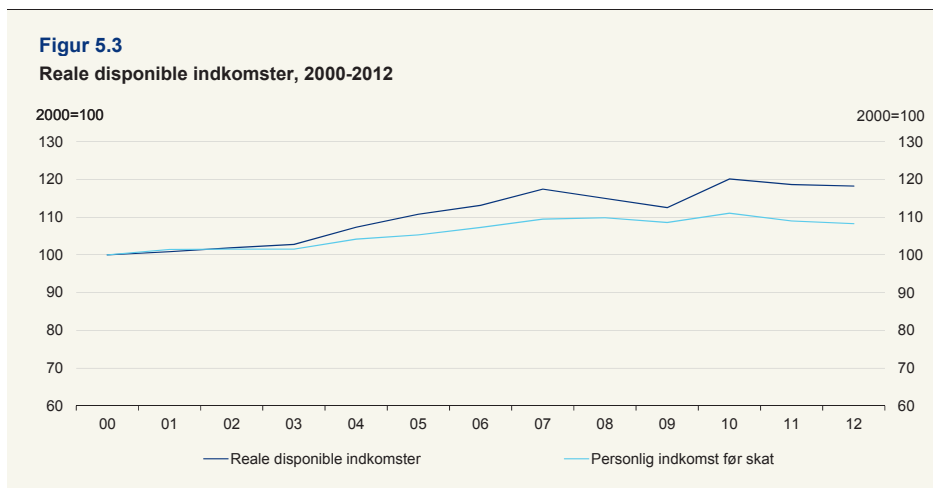
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den lidt svagere indkomstfremgang i de senere år dækker over, at indkomsterne i nogle år er steget betydeligt og faldet i andre år, jf. figur 5.3. De gennemsnitlige reale disponible indkomster er således faldet svagt i årene 2010 til 2012.

Udsvingene i gennemsnitsindkomsterne i de seneste seks år skyldes primært store udsving i kapitalindkomsterne, herunder især udviklingen i renteudgifterne og det "imputerede afkast af ejerbolig", der sikrer, at indkomsterne for boligejere og -lejere er mere sammenlignelige.

Når indkomstudviklingen fra 2006 til 2012 alt i alt har været væsentlig svagere end i den forudgående 6-års periode (2000-2006), skyldes det først og fremmest en væsentlig lavere stigning i personlig indkomst *før skat*. Det afspejler blandt andet faldende beskæftigelse og stigning i ledigheden siden 2008. Den samlede lønsum har således bidraget til et fald i hushold-

ningernes reale disponible indkomst i hvert år i perioden fra 2008-2012, jf. *Økonomisk Redegørelse December 2013*.



Anm.: Opgørelsen viser udviklingen i hhv. den reale disponible indkomst pr. person og personlig indkomst før skat, det vil sige indkomstudviklingen korrigeret for prisudviklingen, jf. også boks 5.1.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De offentlige ejendomsvurderinger – og dermed den imputerede lejeværdi – steg med omkring 30 pct. fra 2006 til 2007. Fra 2008 til 2009 faldt vurderingerne tilbage til omkring 2006-niveau, hvilket har bidraget til, at den gennemsnitlige disponible indkomst faldt. Fra 2009 til 2012 er ejendomsvurderingerne stort set uændrede (nominelt), og der har været et bidrag til et lille fald i den reale disponible indkomst derfra.¹

Kraftigt stigende nettorenteudgifter i perioden 2007 til 2009 bidrog ligeledes til at reducere den disponible indkomst i disse år. Fra 2009 til 2010 faldt nettorenteudgifterne, hvilket har bidraget til den store stigning i den gennemsnitlige disponible indkomst i den periode. Renteutgifterne faldt også svagt fra 2011 til 2012. Udviklingen i nettorenteudgifterne er drevet af udvikling i husholdningernes (netto)gæld og af udvikling i renteniveauet. Også aktieindkomsterne har været svingende over perioden.

Udviklingen i kapitalindkomsten og de enkelte komponenter har set over hele perioden 2006-2012 dog været meget svag.

Opgørelsen af den disponible indkomst er dokumenteret i boks 5.1.

¹ Det er de offentlige ejendomsvurderinger, der ligger til grund for beregningen af den imputerede lejeværdi. Den offentlige ejendomsvurdering kan afvige fra den faktiske ejendomsværdi, hvilket kan give udslag i, at prisændringer først med forsinkelse slår igennem på den offentlige ejendomsvurdering, blandt andet fordi den offentlige ejendomsvurdering typisk kun fastsættes hvert andet år. Dette kan have betydning for niveauet og udviklingen i den imputerede lejeværdi, især i perioder med kraftigt stigende eller faldende ejendomspriser.

Boks 5.1**Indkomstelementer i den disponible indkomst**

De disponible indkomster er baseret på detaljerede indkomstoplysninger. Disse indkomstelementer kan samles i nogle hovedgrupper, herunder erhvervsindkomst, bruttoindkomst, kapitalindkomst samt skatter.

Erhvervsindkomsten består hovedsagelig af lønindkomst og virksomhedsindkomst. Til lønindkomst medregnes desuden honorarer, sygedagpenge og udenlandske personlige indkomster mv. Lønindkomsten er opgjort inkl. arbejdsmarkedsbidrag, men ekskl. arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, herunder ATP. Det gælder uanset hvem, der formelt betaler bidragene.

Den *personlige indkomst* opgøres som summen af erhvervsindkomsten (tillagt private pensionsudbetalinger samt anden privat indkomst, hovedsagelig i form af børnebidrag) og offentlige overførselsindkomster. I offentlige overførsler indgår sociale pensionsydelse, dagpenge, orlovsydelse, efterløn, uddannelsesstøtte, kontanthjælp, boligstøtte, børnefamilieydelse, ungeydelse og børnetilskud mv.

Bruttoindkomsten udgør summen af den personlige indkomst og kapitalindkomsten, herunder nettorenteudgifter, aktieindkomst, et "imputeret afkast af ejerbolig" på 4 pct. af den offentlige ejendomsvurdering samt øvrige kapitalindkomster. Den *disponible indkomst* dannes som bruttoindkomsten fratrukket personlige skatter samt fradrag for pensionsindbetalinger.

De disponible indkomster er opgjort på familieniveau og derefter fordelt ligeligt på alle medlemmer af familien, herunder børn. Indkomsterhvervelsenheden er altså familien, mens analyseenheden er personer. Familiens faktiske indkomst korrigeres, så der tages højde for forskelle i familiernes størrelse. Hertil anvendes et såkaldt ækvivalensmål givet ved $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$. Ækvivalensmålet indebærer dels en antagelse om stordriftsfordele inden for familien, dels en antagelse om, at børn reducerer forbrugsmulighederne for familiens voksne medlemmer. De ækvivalerede indkomster for gruppen af børn under 18 år afspejler derfor forældrenes indkomster. Det samme er typisk tilfældet for de hjemmeboende børn over 18 år.

Ved sammenligningen af de disponible indkomster over en årrække omregnes indkomsterne i de enkelte år til et fælles prisniveau. Det vil sige, at der ses på de reale disponible indkomster. Til omregningerne benyttes forbrugerprisindekset. Analysen ser udelukkende på *reale* disponible indkomster, også selv om "reale" ikke udtrykkeligt er nævnt.

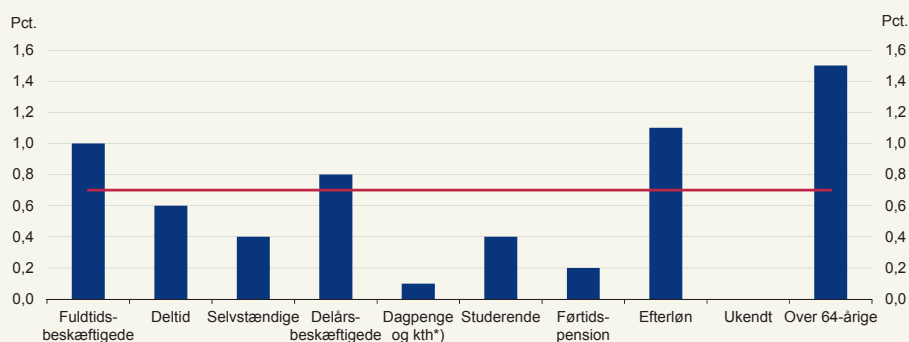
Man skal desuden være opmærksom på, at den opgjorte disponible indkomst ikke er et fuldstændigt mål for de private forbrugsmuligheder. Forbrugsmulighederne er også afhængige af andre forhold, fx brug af opspareret formue, eventuel låntagning, afdrag på gæld, forbrug, som stilles til rådighed af venner og familie, og indkomst fra "sort arbejde". Forbrugsmulighederne påvirkes desuden af de indirekte skatter, herunder ejendomsskatterne.

Fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere har over perioden 2006-2012 i gennemsnit haft en fremgang i den reale disponible indkomst på ca. 1 pct., hvilket er lidt over gennemsnittet for hele befolkningen, jf. figur 5.4. Selvstændige har i gennemsnit haft en stigning i den gennemsnitlige reale disponible indkomst på omkring ½ pct., dvs. noget lavere end fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Det skal ses i lyset af, at gruppen i gennemsnit havde et fald i indkomsterne under den økonomiske krise. Selvstændige er generelt kendetegnet ved svingende indkomster, og krisen har betydet, at mange selvstændige har haft relativt lave eller negative indkomster i perioder.

Personer i folkepensionsalderen har gennemsnitligt haft en stigning i disponibel indkomst på ca. 1½ pct., dvs. noget højere end de beskæftigede. Dette kan især forklares ved stigende (private) pensionsudbetalinger samt til dels af den større supplerende pensionsydelse (ældrecheck).

Den gennemsnitlige reale disponible indkomst for gruppen dagpenge-/konthjælpsmodtagere m.fl. og førtidspensionister er steget forholdsvis svagt siden 2006. Sammensætningen varierer over tid, hvilket kan påvirke udviklingen i gennemsnitsindkomsten i grupperne. Indkomstudviklingen for overførselsmodtagere er således ikke udtryk for udviklingen i de grundlæggende satser.²

Figur 5.4
Udvikling i real disponibel indkomst efter arbejdsmarkedstilknøytning, 2006-2012



Anm.: Den røde streg angiver den gennemsnitlige fremgang i den reale disponible indkomst for hele befolkningen inkl. børn.

Note: *) Gruppen dagpengemodtagere/konthjælpsmodtagere er sammensat af personer, der modtager ydelse af meget forskellig størrelse, ligesom gruppen består af personer, der er gift eller samlevende med beskæftigede. Sidstnævnte indgår med en indkomst på familiebasis, dvs. en indkomst, der inkluderer arbejdsindkomst. Den gennemsnitlige indkomst for personer i gruppen vil være påvirket af sammensætningen på de forskellige "deltyper", og ændringer i sammensætningen kan i betydelig grad påvirke indkomstvæksten og gøre tal for væksten uden reel mening. Gruppen "Ukendt forsørgelsesgrundlag" er ligeledes sammensat af forskellige delgrupper, hvor en opgørelse af indkomstvækst ikke kan fortolkes.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

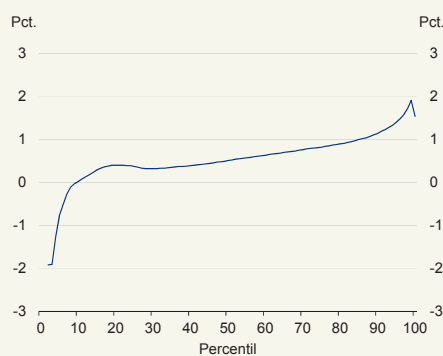
I figur 5.5 sammenlignes indkomstniveauet for de personer, der i 2006 lå et bestemt sted i indkomstfordelingen med indkomsterne i 2012 for de personkredse, der dette år ligger tilsva-

² For førtidspensionister ændres sammensætningen af gruppen, da flere får pension under nye regler (og færre under gamle). For uddannelsessøgende kan der ske ændringer i alderssammensætningen og i det omfang, personer har supplerende indkomster, fx i form af løn.

rende steder i indkomstfordelingen. Der er således ikke tale om en sammenligning af indkomstudviklingen for konkrete personer.

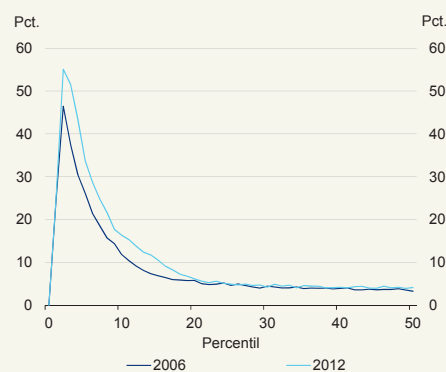
Sammenligningen viser, at stigningen i real disponibel indkomst var relativt lav for grupperne bestående af personer placeret relativt lavt i indkomstfordelingen. Det kan blandt andet skyldes, at flere unge er i uddannelse i 2012 end i 2006, jf. figur 5.6. Studerende er kendetegnet ved at have en forholdsvis lav indkomst i studieårene, mens indkomsten i de erhvervsaktive år typisk bliver højere som følge af et højere kompetenceniveau. Indkomstudviklingen for selvstændige har også haft betydning for den relativt lave indkomstfremgang for personer nederst i indkomstfordelingen.

Figur 5.5
Gennemsnitlig årlig vækst i reale disponible indkomster efter percentil, 2006-2012



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Figur 5.6
Andel studerende i laveste halvdel af indkomstfordelingen efter percentil



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

5.2 Udvikling i indkomstfordelingen

Danmark er kendetegnet ved små indkomstforskelle i et internationalt perspektiv. Det gælder både, når man ser på lønforskellene mellem lavt- og højtuddannede, lønforskellen mellem mænd og kvinder, og på forskellene i bruttoindkomst og i den disponible indkomst, der analyseres nærmere i dette afsnit.

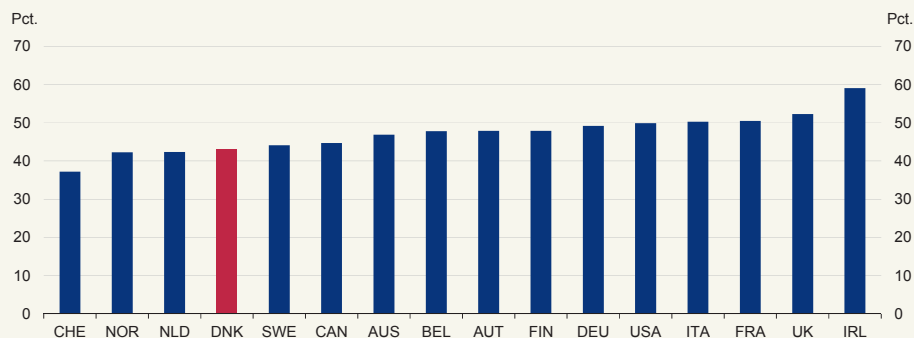
Der er flere metoder til at opgøre indkomstforskelle. En af de mest anvendte er Gini-koefficienten, der koger indkomstforskellene ned til et enkelt tal. Det gør det nemt at sammenligne indkomstforskellene i forskellige lande og følge udviklingen over tid, men det betyder også, at der uundgåeligt går nuancer tabt, jf. bilag 5.1.

Danmark er blandt OECD-landene med de mindste forskelle i markedsindkomst – disponibel indkomst før skat og transfereringer, jf. figur 5.7. Markedsindkomsten tager således ikke høj-

de for den omfordeling, der sker via skatter og transfereringer, mens det er tilfældet for den disponible indkomst.

Figur 5.7

Indkomstforskelle for "markedsindkomst" målt ved Gini-koefficienten i udvalgte OECD-lande (2010)

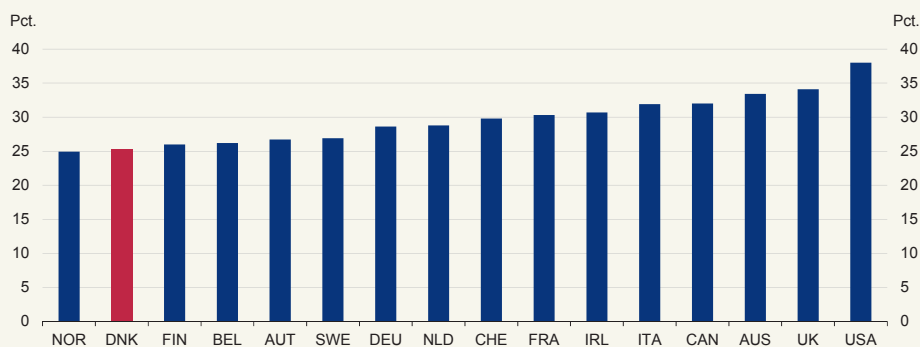


Anm.: Gini-koefficienten for fordelingen af markedsindkomster, som omfatter al indkomst, der ikke er transfereringer, dvs. løn mv., indkomst fra selvstændig virksomhed og kapitalindkomst. Opgørelsen omfatter alle personer, dvs. også personer, som ikke har nogen markedsindkomst, fx pensionister.

Kilde: OECD (2013): Income Distribution Database. www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm (ultimo marts 2014).

Ifølge OECD's seneste undersøgelse af indkomstfordelingen i forskellige lande er Danmark i sidste halvdel af 00'erne også blandt de lande i OECD, som har de mindste indkomstforskelle, når man ser på fordelingen af den disponible indkomst, jf. figur 5.8.

Forskellene mellem Gini-koefficienten for markedsindkomst og for disponibel indkomst er et udtryk for den samlede omfordeling. Størrelsen af denne omfordeling vil bl.a. afhænge af skatetryk, størrelse af transfereringer, demografiske forhold (herunder hvor stor en del af befolkningen, der er i hhv. uden for den erhvervsaktive alder) og konjunktursituationen (ledighedsniveauet).

Figur 5.8**Indkomstforskelle for disponibel indkomst målt ved Gini-koefficienten i udvalgte OECD-lande (2010)**

Anm.: Gini-koefficienten for fordelingen af de ækvivalerede disponible indkomster, jf. bilag 5.1 om opgørelsesmetoder. I OECD's opgørelse af disponibel indkomst indregnes der ikke et "imputeret afkast af ejerbolig" og negativ nettokapitalindkomst, hvilket indebærer en forskel i forhold til de danske lovmodelberegninger. Dertil kommer en række mindre, tekniske forskelle i opgørelsesmetoderne. Figuren indeholder kun udvalgte lande. CHE og IRL er 2009-tal.

Kilde: OECD (2013): Income Distribution Database. www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm (ultimo marts 2014).

Der er en række faldgruber forbundet med opgørelser af indkomstforskelle på internationale data. Det skyldes bl.a., at der kan være forskelle på de grundlæggende data, der anvendes til analyserne, og på de konkrete definitioner af indkomstbegreberne, der benyttes ved analyserne. I dette kapitel bruges så vidt muligt tal fra OECD, da kvaliteten af disse vurderes at være bedre end EUROSTAT's vedrørende indkomstforskelle, jf. boks 5.2. EUROSTAT's opgørelser bygger således på ganske små stikprøver af befolkningen, hvilket medfører, at der er forholdsvis stor usikkerhed forbundet med at basere sig på denne kilde, især ved opgørelse af år-til-år-ændringer.

Boks 5.2**Internationale sammenligninger af indkomstforskelle**

Internationale sammenligninger af Gini-koefficienter, andele af befolkningen med relativt lav indkomst o.l. giver ofte forskellige resultater afhængigt af, hvilke kilder og hvilke år, der betragtes. Der kan også være forskelle, for så vidt angår landenes egne opgørelser og de internationale opgørelser. Dette skyldes primært varierende opgørelsesmetoder og betydelig usikkerhed på nogle af de mest anvendte fordelingsmål. Forskellene skal bl.a. ses i lyset af, at andre lande ikke har lige så detaljerede oplysninger om indkomster og udgifter (fx renteudgifter) som Danmark. For at sikre (international) sammenlignelighed kan det derfor være nødvendigt at bruge en definition af "disponibel indkomst", der er mindre ideel end den, der kan benyttes i nationale opgørelser, fx danske opgørelser.

Forskelle mellem danske opgørelser og *OECD-opgørelser* for Danmark kan primært henføres til forskelle i indkomstdefinitioner, da der grundlæggende bruges den samme population til beregningerne (lovmodelbefolkningen, dvs. en stikprøve af den danske befolkning). Forskellene i den konkrete beregningsmetode har en vis betydning for niveauet for fx Gini-koefficienten i det enkelte år, hvorimod ændringerne fra det ene år til det næste sjældent vil blive påvirket mere end marginalt. Forskellen i de beregningsmæssige definitioner omfatter bl.a. håndtering af negative indkomstelementer, herunder rentefradrag.

Forskelle mellem registerbaserede danske opgørelser og *EUROSTAT-opgørelser* skyldes primært forskelle i beregningsgrundlaget. Som nævnt er opgørelserne for Danmark i denne publikation baseret på en meget stor stikprøve (33,3 pct.) af befolkningen (lovmodelbefolkningen). Til EUROSTAT's beregninger anvendes en særlig stikprøve – *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC), som Danmarks Statistik danner, og som i øvrigt bruges til en lang række andre formål. Denne stikprøve er meget lille, idet den omfatter ca. ¼ pct. af befolkningen. Den er i øvrigt interview-baseret, idet der dog kobles en række oplysninger på fra administrative registre.

Forskellene i grundlagene for opgørelserne kan i sagens natur betyde, at EUROSTAT's opgørelser vil afvige fra opgørelser baseret på lovmodelbefolkningen.

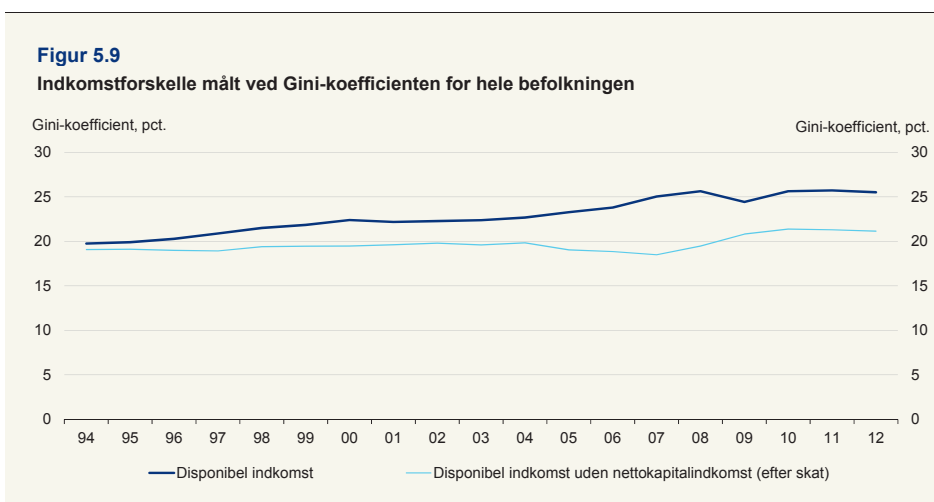
Opgørelser på basis af EUROSTAT kan desuden afvige noget fra opgørelser fra danske registerdata som følge af, at der ikke anvendes samme indkomstdefinitioner mv. som i danske opgørelser. År-til-år-ændringerne i fx Gini-koefficienterne vil også kunne afvige noget fra de, der opgøres på danske data, som følge af stikprøveusikkerhed, om end denne reduceres som følge af vægtningen af stikprøven. Der kan dog komme endog store forskelle i år-til-år ændringerne, hvis vægtningsmetoden ændres, hvilket skete i 2009.

Ligeledes vil andre indikatorer for indkomstfordeling beregnet af EUROSTAT kunne afvige fra tilsvarende indikatorer beregnet ud fra store stikprøver på danske data. Det gælder navnlig, hvis indikatorerne afhænger af forhold, som ikke indgår eksplicit i vægtningen. Det vil fx gælde opgørelser af personer, der har haft relativt lav indkomst i flere år i træk.

Man kan læse mere om forskellene mellem danske opgørelser af indkomstfordeling mv. og OECD's og EUROSTAT's opgørelser på Danmarks Statistiks hjemmeside.

Gini-koefficienten, der måler indkomstforskellene i befolkningen, steg hvert år fra 1994 til 2000 og fra 2004 til 2008. I de efterfølgende år har niveauet været svingende. Ses der bort fra kapitalindkomst (efter skat), var Gini-koefficienten stort set konstant fra 1994 til midten af 00'erne (med en svagt faldende tendens i de sidste år), hvorefter niveauet steg frem til 2010 og derefter var stort set uændret frem til 2012. Udviklingen i kapitalindkomst havde således en forholdsvis stor betydning for udviklingen i indkomstforskellene i perioden 1994 til 2006. Især bidrog udviklingen i imputeret afkast af ejerbolig (via stigningerne i ejendomsvurderingerne) og udviklingen i udbytteindkomst til at øge de målte indkomstforskelle i befolkningen.

Fra 2006 til 2012 er Gini-koefficienten steget fra ca. 23,8 pct. til 25,5 pct., jf. figur 5.9. Kapitalindkomst efter skat bidrog isoleret set til at reducere Gini-koefficienten med ca. ½ pct.-point i perioden 2006-2012, mens faldet i indbetalinger til privattegnede pensionsordninger bidrog til at øge Gini-koefficienten med ca. ½ pct.-point. Se bilag 5.2 for en oversigt over de forskellige indkomstkomponenters bidrag til Gini-koefficienten.



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

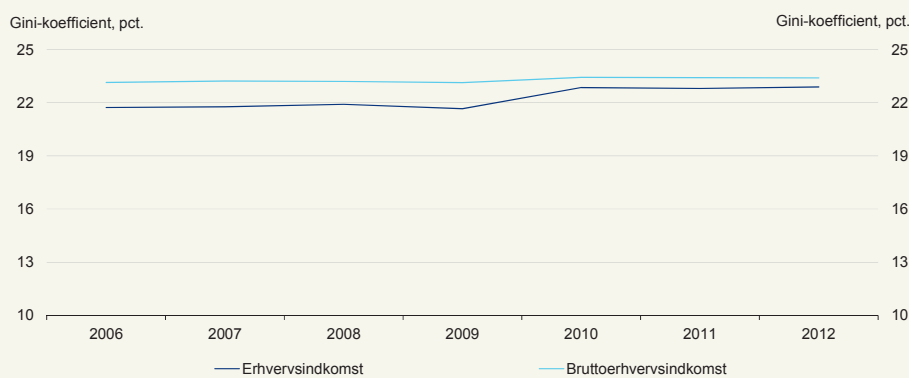
Fra 2009 til 2010 var udviklingen kraftigt påvirket af indførelsen af et loft for indbetalinger på ratepensioner, hvilket beregningsteknisk har øget indkomstforskellene i den periode. Loftet betyder, at der fra og med 2010 ikke er mulighed for at foretage store indbetalinger til denne pensionsform, heller ikke på en arbejdsgiveradministreret ordning.

De berørte – som typisk ligger højt i indkomstfordelingen – har kunnet vælge at indbetale (et tilsvarende beløb) på en pensionsordning med livsvarige ydelser eller at spare op på "almindelige" vilkår. Vælger de det sidste, vil de – sammenlignet med situationen tidligere – få en højere (registreret) disponibel indkomst nu mod lavere (registreret) disponibel indkomst senere som følge af lavere pensionsudbetalinger, når de trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Loftet skærper isoleret set beskatningen af gruppen her og nu og fører på kort sigt til større (registrerede) forbrugsmuligheder.³

Loftets betydning kan illustreres ved at sammenligne indkomstforskellene for erhvervsindkomst med og uden tillæg af pensionsindbetalinger (både privattegnede og arbejdsgiveradministrerede ordninger). Gini-koefficienten for erhvervsindkomst med tillæg for pensionsindbetalinger var omtrent uændret fra 2009 til 2010, hvorimod Gini-koefficienten uden dette tillæg steg, jf. figur 5.10. Det afspejler, at loftets betydning for indkomstforskellene er af teknisk karakter, og at der ikke er sket nogen nævneværdig stigning i lønspredningen de sidste 15 år.

Figur 5.10
Indkomstforskelle målt ved Gini-koefficienten for fuldtidsbeskæftigede



Anm.: Erhvervsindkomst omfatter skattepligtig lønindkomst samt evt. supplerende indkomst fra selvstændig virksomhed ved bibeskæftigelse. Bruttoerhvervsindkomst er erhvervsindkomst med tillæg af indbetalinger på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger og indbetalinger på privattegnede pensionsordninger.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Fra 2011 til 2012 er Gini-koefficienterne for begge indkomstbegreber stort set uændrede, hvilket er et udtryk for, at den yderligere nedsættelse af loftet ikke har haft nævneværdig betydning for udviklingen i indkomstforskellene.⁴

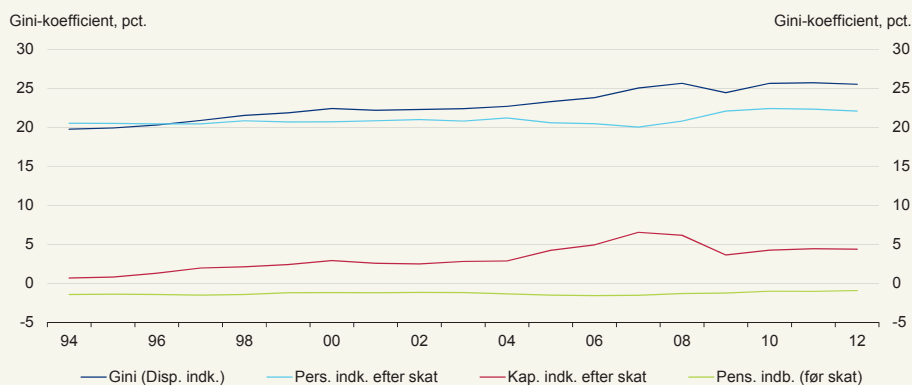
Over den noget længere tidsperiode 1994-2012 har udviklingen i kapitalindkomst haft forholdsvis stor betydning for udviklingen i indkomstforskellene, især i den første del af perio-

³ Loftet over indbetalinger har især påvirket personer med høj indkomst, jf. også ATP, *Nyhedsbrevet faktum*, nr. 106, juli 2012. Grænsen er nedsat til 50.000 kr. i 2012. Nogle af de berørte kan vælge at øge deres "almindelige" opsparing. De vil derved ikke opleve den nævnte omfordeling over tid i *forbrugsmulighederne*.

⁴ Udviklingen fra 2011 til 2012 kan dog være påvirket af, at der i 2012 kan være indbetalt hævdede efterlønsbidrag på pensionsordninger.

den, jf. figur 5.11. Som tidligere nævnt har især imputeret afkast af ejerbolig (via stigningerne i ejendomsvurderingerne) og udbytteindkomst bidraget til større indkomstforskelle.

Figur 5.11
Bidrag til udviklingen i Gini-koefficienten



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

En række ændringer af indkomstbeskatningen har også bidraget til at øge indkomstforskellene. Siden foråret 1998 er der gennemført en række større skattereformer, der gennemgående har haft til formål at reducere skatten på arbejde, herunder på den sidst tjente krone. De fleste af reformerne har dog kun haft begrænset betydning for indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten, jf. *Fordeling og incitament 2013*.

Når skattereformernes effekt på indkomstforskellene er af forholdsvis beskeden betydning, skal det blandt andet ses i lyset af, at der i forbindelse med reformerne er taget betydelige fordelingsmæssige hensyn. Skatten på arbejdsindkomst er nedsat over hele indkomstskalaen, blandt andet er der indført et beskæftigelsesfradrag, der er forhøjet over flere omgange.

Kun en mindre del af den omfordeling, der sker via skattesystemet, kommer fra den progressive topskat. Topskattens isolerede bidrag til Gini-koefficienten er 1,6 pct.-point. i 2012, jf. tabel 5.3. Til sammenligning bidrager kommuneskatten, sundhedsbidraget og kirkeskatten tilsammen med ca. 10 pct.-point. Dette bidrag kommer hovedsagelig fra den del af disse skatter, der falder på personlig indkomst, idet den del, der falder på kapitalindkomst (bl.a. via nettorenteindkomsten), isoleret set bidrager til at øge indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten med 0,4 pct.-point.

Forskellen på bidragenes størrelse skal ses i lyset af, at kommuneskatten mv. i 2012 indbragte et provenu, der var ca. 15 gange så stort som provenuet fra topskatten.

Tabel 5.2**Underopdeling af indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten i 2012**

	Bidrag til Gini-koefficient, pct.-point	
Personlig indkomst før skat	38,4	
Skat af personlig indkomst	-16,3	
- Arbejdsmarkedsbidrag		-3,3
- Kommuneskat mv.		-9,7
- Bundskat		-1,5
- Topskat		-1,6
Personlig indkomst efter skat	22,1	
Kapitalindkomst før skat	5,6	
Skat af kapitalindkomst	-1,2	
- Kommuneskat mv.		0,4
- Bundskat		0,0
- Topskat		0,0
- Aktieskat og ejendomsværdiskat		-1,6
Kapitalindkomst efter skat	4,4	
Pensionsindbetalinger	-0,9	
Disponibel indkomst	25,5	

Anm.: På grund af afrunding kan summen af forskellige elementer i en underopdeling afvige fra den samlede sum. "Grøn check" indgår hverken som skat af personlig indkomst eller som skat af kapitalindkomst, men alene i disponibel indkomst. Bidraget til Gini-koefficienten fra grøn check er i øvrigt omkring -0,05 pct.point. Skat af personlig indkomst inkluderer ("manglende") skattebetaling relateret til pensionsindbetalinger, herunder alle indbetalinger til kapitalpensionsordninger, samt udlignings-skatten (der isoleret giver et bidrag på under 0,1 pct.-point).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det gælder for alle metoder, der anvendes til at følge udviklingen i indkomstfordelingen, at de ikke bør stå alene, hvis man ønsker et nuanceret billede af indkomstfordelingen.

5.3 Et mere nuanceret syn på indkomstforskelle

Den traditionelle opgørelse af indkomstforskelle, hvor man ser på forskellene i disponibel indkomst i et enkelt år, kan give et unuanceret billede.

For det første er indkomstforskellene påvirket af konjunkturt betingede indkomstudsving, som udsving i boligpriser og udbytteindkomst. Selvstændiges indkomstforhold er også i høj grad konjunkturfølsomme.

For det andet er indkomstforskellene i det enkelte år påvirket af aldersbetingede indkomstforskelle, som alene er udtryk for, at forskellige personer befinder sig forskellige steder i livet, fx som uddannelsessøgende, som beskæftigede eller som folkepensionister.

For det tredje giver den disponible indkomst ikke et fuldstændigt billede af forbrugsmulighederne. Den enkeltes forbrugsmuligheder kan være bestemt af andet end disponibel indkomst, som fx forbrug tilvejebragt af det offentlige, brug af opsparet formue, eventuel låntagning, afdrag på gæld, forbrug som stilles til rådighed af venner og familier, indkomst fra "sort arbejde" mv. I Danmark udgør det individuelle offentlige forbrug en stor del af det samlede forbrug, især for personer med relativt lav indkomst.

Når man tager højde for disse faktorer, er forskellene mindre end indkomstforskellene i disponibel indkomst i et enkelt år.

5.3.1 Konjunkturrelle forhold kan have stor betydning

Ændringer i indkomstforskellene kan grundlæggende skyldes to forhold.

Strukturelle ændringer kan fx være demografiske forskydninger, ændret uddannelsesadfærd, ændringer i familiestrukturer, ændringer i indretningen af skatte- og overførselssystemet, ændringer i regler for tilbagetrækning mv. Strukturelle ændringer er kendetegnet ved, at effekten er varig og typisk kommer gradvist, samt at der kan være flere modsatrettede effekter.

Hvis en større andel af en ungdomsårgang tager en videregående uddannelse, vil det umiddelbart øge indkomstforskellene, fordi der er flere studerende, som har en forholdsvis lav indkomst under uddannelse. På sigt bliver effekten på indkomstforskellene ændret, fordi de nye generationer har et højere uddannelsesniveau end de tidligere. Indkomsten vil derfor være højere, og ledighedsrisikoen vil falde mv. Hvordan indkomstforskellene påvirkes på sigt, afhænger af, hvad alternativet til at tage en videregående uddannelse var (ufaglært eller faglært), og hvor meget højere indkomsten bliver i forhold til alternativet.

Konjunkturerne påvirker også indkomstforskellene. Her kan effekterne på indkomstforskellene fra det ene år til det andet være betydelige, men til gengæld vil de være midlertidige. Der er en række meget konjunkturafhængige indkomstelementer i den disponible indkomst. Det gælder afkast af ejerbolig, udbytteindkomst mv., indkomst fra selvstændig virksomhed og overførsler i form af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp.

Det konjunkturrelle bidrag til indkomstforskellene varierer over tid. I 2007 og 2008 bidrog konjunkturerne til en stor midlertidig stigning i indkomstforskellene, jf. *Fordeling og Incitament 2013*.

5.3.2 Livsindkomstbetragtninger

En stor del af indkomstforskellene skyldes midlertidige eller aldersbetingede forhold. *Livsindkomstbetragtninger*, hvor man ikke alene ser på indkomstforskellene i et enkelt år, kan derfor bidrage til at nuancere billedet af indkomstforskellene.

Ved at tage udgangspunkt i indkomsten i et livsperspektiv tages så vidt muligt højde for nulevende personers placering i livsforløbet. Fx får en studerende typisk en væsentlig stigning i den disponible indkomst senere i livet. Tilsvarende gælder, at en arbejdsløs på andre tidspunkter af livet typisk har en større disponibel indkomst end i den øjeblikkelige situation med ledighed, der typisk er et midlertidigt fænomen.

Der findes ikke indkomstoplysninger, der dækker hele livsforløb, og selv om sådanne oplysninger var tilgængelige, ville de være svære at fortolke i et samtidigt eller fremadrettet perspektiv. De observerede indkomstforskelle ville afspejle samfundsmæssige forhold, der ikke længere er gældende, som lovgivning, arbejdsmarkedstilknytning mv.

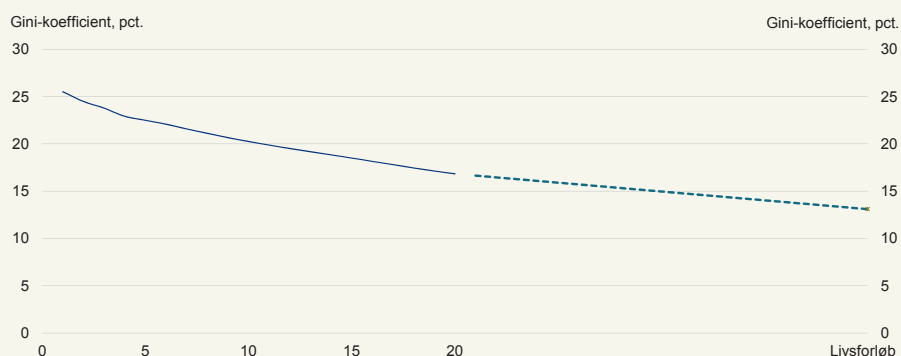
For at kunne vurdere betydningen af aktuelle regler og økonomiske forhold samt ændringer heri er det derfor nødvendigt at sammensætte "fiktive" livsforløb. Sådanne livsforløb dannes her ved at tage udgangspunkt i oplysninger om de samme personer i to år i træk.

I dette afsnit er de "fiktive" livsforløb dannet med udgangspunkt i oplysninger om de samme personer i 2010 og 2011.

Indkomster i et livsperspektiv er kendetegnet ved, at indkomstforskellene er væsentligt mindre end i ét enkelt år. I ét enkelt år udgør indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten ca. 25,5 pct., mens Gini-koefficienten i et livsperspektiv kun udgør ca. 13 pct., jf. figur 5.12, dvs. omkring halvdelen af den 1-årige Gini-koefficient. Gini-koefficienten kan også beregnes for perioder af mere end 1 år (ud fra gennemsnittet af de disponible indkomster i de enkelte år). Jo længere periode, jo lavere Gini-koefficient. Gini-koefficienten for en 20-årige periode (1993-2012) er ca. 16,8 pct., omkring 2/3 af den 1-årige Gini-koefficient.

Figur 5.12

Indkomstforskelle givet ved Gini-koefficienten efter længde af opgørelsesperiode (antal år)



Anm.: Gini-koefficienten er et udtryk for indkomstforskellene i samfundet. Hvis alle havde samme indkomst, ville Gini-koefficienten være lig 0 pct. Hvis én person havde den samlede indkomst, ville Gini-koefficienten være lig 100 pct.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Indkomstforskellene set i et livsperspektiv kan i vid udstrækning tilskrives forskelle i personers evner og muligheder samt valg i forbindelse med uddannelse, karriere, arbejdstid, tilbagetrækning mv. Indkomsten vil således (isoleret set) være lavere for personer, der vælger at arbejde mindre eller trækker sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet end for andre personer.

5.3.3 Betydningen af offentlig service

Indkomstforskelle måles typisk med udgangspunkt i de disponible indkomster. Fordelingen af de disponible indkomster tager højde for den omfordeling, der sker via skatte- og overførselssystemet, men indregner ikke den betydelige omfordeling, der sker via det offentlige forbrug, og de forbrugsmuligheder, det giver anledning til.

I Danmark er det individuelle offentlige forbrug stort sammenlignet med mange andre lande. Det offentlige forbrug består i Danmark af udgifter til uddannelser, sundhedsbehandling, pleje, tilskud til daginstitutionspasning mv. Der er i høj grad fri og lige adgang til fx kompetencegivende uddannelse, sundhed og pleje. Andre offentlige serviceydelser er forbundet med en forholdsvis beskedne egenbetaling, der i nogle tilfælde er indkomstafhængig, fx daginstitutionspasning.

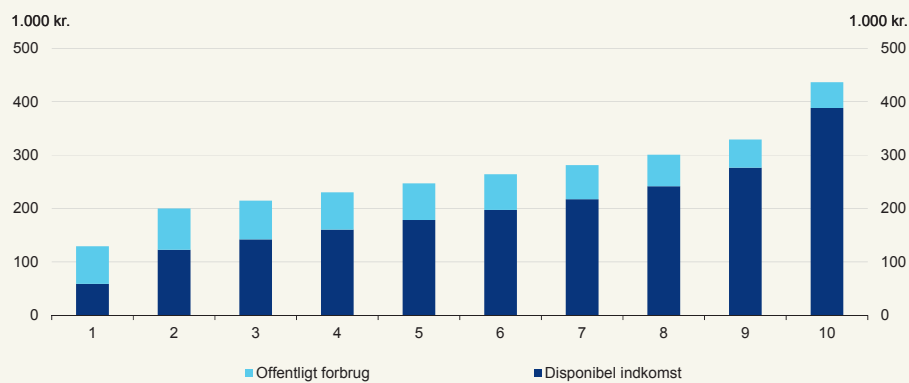
Den frie og lige adgang til offentlige serviceydelser medfører, at der formelt er lige muligheder for at tage en uddannelse og for sundhedsbehandling, hvilket blandt andet kan bidrage til at modvirke den negative sociale arv. I mange andre lande medfinansierer studerende store dele af studierne (fx med lån). I Danmark er adgangen til uddannelse som hovedregel fri og gratis. Det betyder, at der ikke er formelle barrierer for, at unge kan tage en uddannelse uanset økonomisk baggrund.

I mange andre lande er fx sundhedsydelser og pleje i større grad forsikringsfinansieret, ligesom der lægges større vægt på egenbetaling i forbindelse med uddannelse og børnepasning. Danmark har derfor et relativt højt niveau for *individuel offentligt forbrug* - i forhold til andre lande. Individuel offentligt forbrug er den del af det offentlige forbrug, der kan fordeles til identificerbare person- og husholdningsgrupper, fx uddannelse, børnepasning, sygehusophold, lægebesøg og medicin.

Summen af den disponible indkomst og det individuelle offentlige forbrug kan siges at vise de *udvidede forbrugsmuligheder*. Det relativt høje individuelle offentlige forbrug kombineret med fri og lige adgang betyder, at forskellene i de udvidede forbrugsmuligheder er mindre, end forskellene i den disponible indkomst indikerer. Det er derfor vigtigt at inddrage det individuelle offentlige forbrug, når man skal have et nuanceret billede af fordelingen i Danmark.

Når det offentlige forbrug inddrages, er den relative forøgelse af forbrugsmulighederne størst i bunden af indkomstfordelingen. Både fordi servicetrækket er størst i bunden af indkomstfordelingen, og fordi den disponible indkomst her er relativt lav. Værdien af det offentlige servicetræk udgør op mod halvdelen af de udvidede forbrugsmuligheder for de laveste indkomstdeciler, jf. figur 5.13. Fordelingen af de offentlige forbrugsmuligheder understøtter formelt lige muligheder i form af fri adgang til sundhedsydelser og uddannelse, uanset indkomstniveau.

Figur 5.13
Udvidede forbrugsmuligheder opdelt på indkomstdeciler i 2009



Anm.: Personerne er fordelt efter disponibel indkomst. Værdien af sundhed og pleje er beregningsteknisk opgjort ved aldersopdelt gennemsnitligt forbrug (tilnærmet forsikringsværdi). Disponibel indkomst og individuelt offentligt forbrug er ækvivaleret for at tage højde for stordriftsfordele i familien.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Fordelingen af det offentlige forbrug betyder også, at forskellene i de udvidede forbrugsmuligheder er mindre end forskellene i den disponible indkomst. Indkomstforskellene opgjort ved Gini-koefficienten reduceres således fra knap 24½ pct. til godt 19 pct., når der tages højde for virkningen af det individuelle offentlige forbrug, jf. tabel 5.3.

Tabel 5.3
Indkomstforskelle og forskelle i udvidede forbrugsmuligheder i 2009

	Gini-koefficient, pct.
Disponibel indkomst	24,4
Udvidede forbrugsmuligheder	19,2

Anm.: Personerne i befolkningen er ordnet efter det aktuelle indkomstbegreb. Fordelingen af de udvidede forbrugsmuligheder er mere lige, når der tages udgangspunkt i forsikringsværdien af individuel offentlig service, end når der tages udgangspunkt i det faktiske forbrug. Med udgangspunkt i personernes faktiske forbrug af offentlig service er Gini-koefficienten 22,4 pct. (hvilket skal sammenlignes med de 19,2 pct. i tabellen). Det afspejler, at nogle personer har et (faktisk) offentligt forbrug, der betyder, at de flytter fra den nedre del af indkomstfordelingen til den øvre del af fordelingen af udvidede forbrugsmuligheder, eksempelvis kan en person i 1. indkomstdecil, der har fået en hjerteoperation eller har været på plejehjem hele året, optræde i 10. decil af udvidede forbrugsmuligheder.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Danmark er som tidligere nævnt karakteriseret ved relativt små indkomstforskelle i international sammenhæng. Det er ikke muligt at sammenligne med fordelingsvirkningerne af det indi-

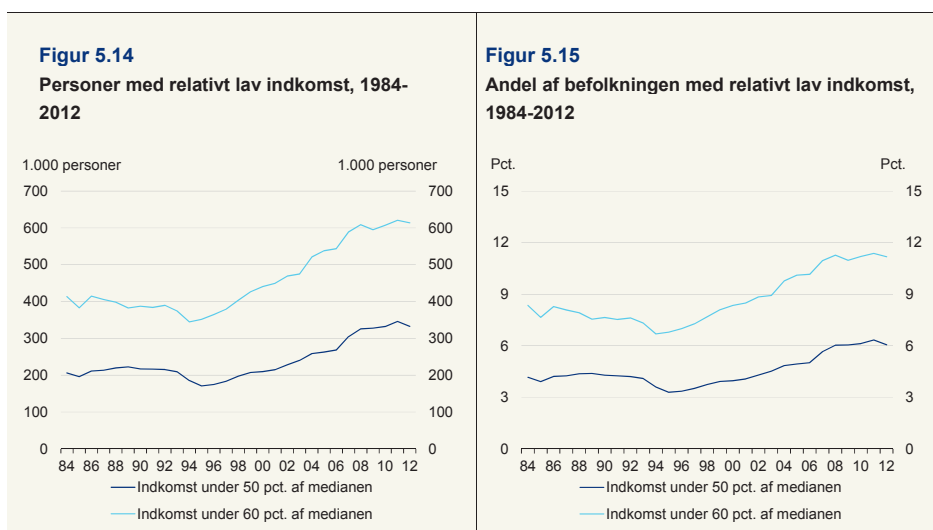
viduelle offentlige forbrug i andre lande, da der ikke laves sammenlignelige opgørelser af udvidede forbrugsmuligheder på tværs af lande.

5.4 Udvikling i lavindkomstgruppen

Danmark er som nævnt et af de lande i den vestlige verden, hvor indkomstforskellene er mindst. Men også i lande, der som Danmark kombinerer høj velstand med små indkomstforskelle, vil nogle personer i befolkningen have færre økonomiske midler end andre.

Lavindkomstgruppen betegner den del af befolkningen, som i et enkelt år har en relativt lav indkomst. Opgørelsen af lavindkomstgruppen tager her udgangspunkt i personer, hvis disponible indkomst er under 50 pct. (eller 60 pct.) af indkomsten for den person i befolkningen, som ligger i midten af indkomstfordelingen (medianindkomsten).

I 2012 havde ca. 333.000 personer en disponibel indkomst på under 50 pct. af medianindkomsten, svarende til ca. 6,1 pct. af befolkningen, jf. figur 5.14. Det er ca. 13.000 personer færre end i 2011.



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Tilsvarende er der ca. 615.000 personer i 2012 med indkomster under 60 pct. af medianindkomsten, jf. figur 5.15. Der har ligeledes været et fald i antallet af personer med indkomster under 60 pct.-grænsen fra 2011 til 2012.

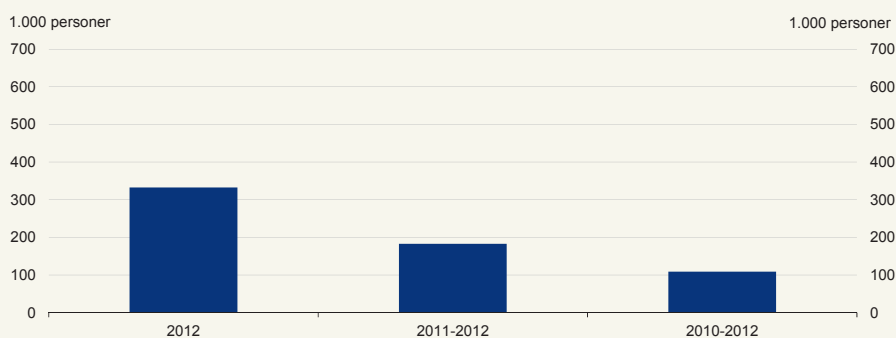
Lavindkomstgruppen er ikke en opgørelse af, hvilke danskere der er fattige – fx i den forstand, at de ikke har råd til basale fornødenheder som mad, tøj og husleje. Der er således ik-

ke tale om et fattigdomsmål, men en opgørelse af personer med relativt lave indkomster i et enkelt år. Kapitel 7, 8 og 9 belyser økonomisk fattigdom i Danmark.

Der sker en forholdsvis stor udskiftning i lavindkomstgruppen fra år til år. Af de ca. 330.000 personer i lavindkomstgruppen i 2012 var ca. 180.000 personer i lavindkomstgruppen i 2011 (dvs. i lavindkomstgruppen to år i træk), og ca. 110.000 personer var i lavindkomstgruppen i alle år i perioden 2010-2012 (den 3-årige lavindkomstgruppe), jf. figur 5.16.

Figur 5.16

Personer med indkomst under 50 pct. af medianindkomsten i forskellige perioder



Anm.: Figuren viser, hvor mange personer der har indkomst under den nævnte grænse i hvert af årene i perioden.

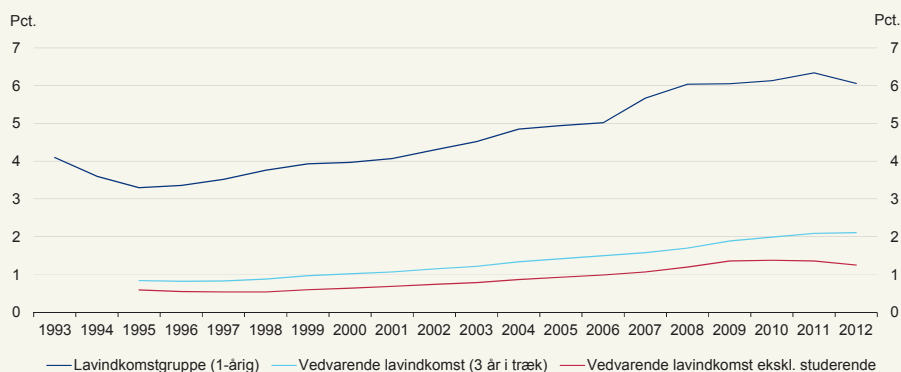
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Siden midten af 1990'erne er antallet i lavindkomstgruppen steget. Der er både blevet flere personer i den 1-årige lavindkomstgruppe og flere med vedvarende lavindkomst (personer, som er i lavindkomstgruppen tre år i træk), jf. figur 5.17.

En forholdsvis stor del af personerne i den 3-årige lavindkomstgruppe (personer med vedvarende lavindkomst) er studerende. Antallet af personer med vedvarende lavindkomst eksklusive studerende har været stort set uændret siden 2009 og faldt svagt fra 2011 til 2012.

Uddannelsessøgende er således overrepræsenterede i den langvarige lavindkomstgruppe. Det samme gælder for selvstændige, kontanthjælpsmodtagere og indvandrere. Førtidspensionister og personer over folkepensionsalderen er derimod underrepræsenterede, jf. bilag 5.4.

Figur 5.17
Personer med relativ lavindkomst, 1993-2012



Anm.: Figuren viser, hvor mange der har indkomst under den nævnte grænse i hvert af årene i perioden.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I 2012 blev kontanthjælpsloftet, de relativt lave ydelsessatser for modtagere af starthjælp og det særlige nedslag i kontanthjælpen for gifte efter 6 måneders ledighed, afskaffet. Initiativerne har tilsammen reduceret den 1-årige lavindkomstgruppe med skønsmæssigt ca. 19.000 personer, heraf ca. 9.000 børn. Det bemærkes, at ændringen af reglerne i kontanthjælpssystemet isoleret set svækker det økonomiske incitament til at finde beskæftigelse og dermed i et vist omfang kan bidrage til at fastholde nogle personer uden for arbejdsmarkedet i en længere periode – eventuelt på et indkomstniveau under lavindkomstgrænsen.

Den 1-årige lavindkomstgruppe kunne alternativt opgøres med udgangspunkt i lavindkomstgrænsen i *et tidligere år* reguleret med prisudviklingen. Denne grænse er et mål for det indkomstniveau, der skal til for at købe en bestemt, fast mængde varer i de enkelte år, dvs. hvor købekraften fastholdes.

Tager man udgangspunkt i lavindkomstgrænsen i 2000 (reguleret med prisudviklingen), udgør lavindkomstgruppen i 2012 ca. 225.000 personer, hvilket er omkring to tredjedele af antallet i lavindkomstgruppen afgrænset på almindelig vis. Antallet af personer med indkomst under den faste grænse i 2012 er ca. 15.000 højere end antallet af personer i lavindkomstgruppen i 2000, jf. tabel 5.4. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at flere unge tager en erhvervsfaglig eller en videregående uddannelse og derfor modtager SU i den periode af deres liv.

Antallet af børn i lavindkomstgruppen opgjort med den faste grænse er faldet med ca. 9.000 personer siden 2000. Det er et udtryk for, at en stor del af de børnefamilier, der er i den 1-årige lavindkomstgruppe, har en indkomst forholdsvis tæt på lavindkomstgrænsen (dvs. mellem 2000-grænsen og årets grænse).

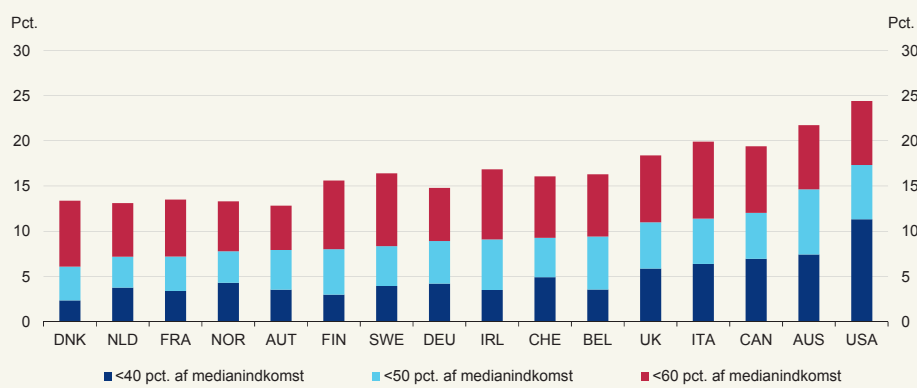
Tabel 5.4**Personer i lavindkomstgruppen med årets grænse og fast real 2000-grænse**

	Årets grænse	2000-grænse	Heraf børn
Antal personer			
2000	209.700	209.700	35.400
2011	345.900	228.700	31.400
2012	332.900	224.700	26.400

Anm.: I søjlen med overskriften ”Heraf børn” vises antallet af børn, der bor i familier, der har en indkomst under lavindkomstgrænsen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I et internationalt perspektiv er Danmark kendetegnet ved, at der er relativt få personer i lavindkomstgruppen. Både med en grænse på 40 pct., 50 pct. og 60 pct. af medianindkomsten har Danmark en af de laveste andele, jf. figur 5.18.

Figur 5.18**Andele af personer i lavindkomstgrupper i udvalgte OECD-lande**

Anm.: Andel af befolkning, hvor indkomsten ligger under indkomstgrænsen. Disponible indkomster. Jf. anmærkning til figur 5.6.

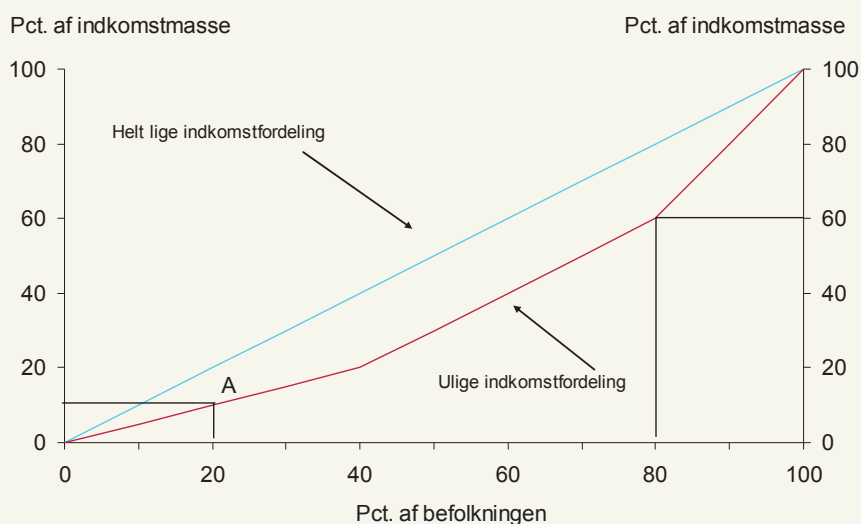
Kilde: OECD, se figur 5.6.

Bilag 5.1 Udfordringer ved mål for indkomstforskelle

Hvis indkomstfordelingen var helt lige, ville enhver person i befolkningen have den samme andel af de samlede indkomster. Denne situation svarer til den diagonale blå linje i figuren, hvor den lige indkomstfordeling er illustreret ved, at de første 20 pct. af befolkningen har 20 pct. af indkomsterne.

Den røde kurve angiver derimod en indkomstfordeling, der ikke er fuldstændig lige. Dette kan ses ved, at de første 20 pct. af befolkningen ikke har 20 pct. af indkomsterne, men derimod kun 10 pct., jf. punkt A. Samtidig har de sidste 20 pct. af befolkningen ikke blot 20 pct. af indkomsterne, men næsten 40 pct., jf. punkt B. Denne kurve kaldes Lorenz-kurven. Gini-koefficienten kan beregnes som arealet mellem Lorenz-kurven og den diagonale linje divideret med arealet af hele trekanten under den diagonale linje. Gini-koefficienten er 0, hvis indkomstfordelingen er helt lige, og 1, hvis én person modtager al disponibel indkomst.

Figur 1
Gini-koefficient



Gini-koefficienten, men også andre mål for indkomstfordelingen, der baserer sig på den disponible indkomst, lider af flere svagheder. Det er i sig selv en svaghed at måle på årets (eller en given periodes) indkomster, da nogle familier med lav disponibel indkomst kan bruge af en opsøret formue. Et sådant formueforbrug burde i et eller andet omfang indgå i det benyttede indkomstbegreb. Men der er generelt ikke præcise data om formue, dels er det ikke entydigt, hvor meget af formuen der i givet fald skulle indregnes.

I denne forbindelse skal det også nævnes, at de opgjorte indkomster inkluderer (skattepligtige) kapitalgevinster ved salg af fx aktier. Sådanne indkomster registreres som indkomst i ét

enkelt år, uagtet at de reelt er optjent over en længere periode og derfor principielt skulle periodiseres.

En anden svaghed ved mål for indkomstfordeling baseret på disponible indkomster er, at der fokuseres på en relativt kort periode, og at der derved sker en sammenligning af personer i forskellige stadier af livet – fx af personer under uddannelse, personer i den erhvervsaktive alder (i beskæftigelse) og personer, der har nået tilbagetrækningsalderen.

Det er endvidere et generelt kendetegn ved mål for indkomstfordelingen, at der måles forskelle i resultater – ikke forskelle i muligheder. Der måles forskelle i de erhvervede disponible indkomster, men en del af disse forskelle beror på forskelle i arbejdsindsats (både kvantitativt og kvalitativt). Nogle personer kan vælge (eventuelt i en periode) at arbejde på nedsat tid og får dermed en lavere disponibel indkomst. Det kan føre til, at målet for indkomstforskellene øges over en periode, men det vil ikke være en afspejling af, at regler er ændret – eller at muligheder for at erhverve sig indkomster er ændret.

De enkelte personers valg af uddannelse – og dermed muligheder for at optjene indkomster – er også i nogen grad et udtryk for et valg. Nogle personer med et lavt uddannelsesniveau og deraf følgende lave indkomster har måske haft mulighed for at vælge et højere uddannelsesniveau – og dermed bedre indtægter.

Ved sammenligning af Gini-koefficienten (eller lignende mål for indkomstfordelingen) over tid skal man desuden være opmærksom på, at målene ikke siger noget om ændringer i indkomstniveauet. Der er tale om relative mål. Hvis fx indkomsterne for alle personer fordobles fra det ene år til det næste, ændres Gini-koefficienten ikke.

Bilag 5.2 Bidrag til Gini-koefficienten og ændringer i denne 1994-2012

Gini-koefficienten steg fra 2009 til 2012 med ca. 1,1 pct.-point, jf. tabel 1. Det indførte loft over indbetalinger til ratepensionsordninger mv. har skønsomt bidraget til at øge Gini-koefficienten med 0,4 pct.-point, idet loftet har øget bidraget fra personlig indkomst før skat (især lønindkomst) med 1,0 pct.-point, men da denne indkomst beskattes, er effekten på bidraget før skat større end effekterne på bidraget fra personlig indkomst efter skat og på disponibel indkomst.

Tabel 1
Bidrag til Gini-koefficienten og ændringer i denne 2009-2012

	Ændring 2009-2012						
	2009	2010	2011	2012	I alt	-heraf loft	-heraf andet
Disponibel indkomst	24,4	25,6	25,7	25,5	1,1	0,4	0,7
Heraf							
- Personlig indkomst efter skat	22,1	22,4	22,3	22,1	0,0	0,4	-0,4
- Kapitalindkomst efter skat	3,6	4,2	4,4	4,4	0,7	-	0,7
- Pensionsindbetalinger	-1,3	-1,0	-1,0	-0,9	0,3	0,1	0,2
Personlig indkomst før skat	39,2	38,8	38,6	38,4	-0,8	1,0	-1,8

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Udviklingen i personlig indkomst efter skat renset for effekten af loftet bidrager omvendt til at reducere Gini-koefficienten en smule fra 2009 til 2012. Denne udvikling beror på en forholdsvis kraftig reduktion i bidraget fra personlig indkomst før skat, en reduktion der dog delvis afdæmpes af bidraget fra beskatning af personlig indkomst.

Udviklingen i kapitalindkomst efter skat (herunder især et fald i renteudgifter) bidrager til at øge Gini-koefficienten fra 2009 til 2012 med ca. 0,7 pct.-point.

Den resterende del af stigningen (ca. 0,2 pct.-point) skyldes et mindre bidrag til Gini-koefficienten fra pensionsindbetalinger (under loftet). Sidstnævnte bidrag er opgjort før skat.

Udviklingen i Gini-koefficienten opdelt på personlig indkomst før og efter skat, kapitalindkomst efter skat og pensionsindbetalinger for perioden 1994-2012 fremgår af tabel 2.

Tabel 2**Bidrag til Gini-koefficient og ændringer i denne 1994-2012**

	1994	1997	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Disponibel indkomst	19,8	20,9	22,4	22,4	23,8	25,0	25,6	24,4	25,6	25,7	25,5
Heraf											
- Personlig indkomst efter skat	20,5	20,4	20,7	20,8	20,4	20,0	20,8	22,1	22,4	22,3	22,1
- Kapitalindkomst efter skat	0,6	2,0	2,9	2,8	4,9	6,5	6,2	3,6	4,2	4,4	4,4
- Pensionsindbetalinger	-1,4	-1,5	-1,2	-1,2	-1,6	-1,5	-1,3	-1,3	-1,0	-1,0	-0,9
Personlig indkomst før skat	40,0	39,8	39,7	39,3	37,7	37,0	38,3	39,2	38,8	38,6	38,4

Bilag 5.3 Bidrag til Gini-koefficienten fra forskellige faktorer

Forskellene i fordelingen af den disponible indkomst kan dekomponeres på delbidrag fra de enkelte indkomst- og fradragsfaktorer, som indgår i den disponible indkomst. Det vil sige, det kan bestemmes, hvor stor en andel af den samlede ulighed, der kan tilskrives private indkomster, overførsler og skatter. Den disponible indkomst (D) udgør summen af private indkomster (P), overførselsindkomst (O) og direkte skatter (S) og er givet ved⁵:

$$D = P + O - S$$

Skatterne indgår med negativt fortegn. Gini-koefficienten for fordelingen af de disponible indkomster (G_d) kan nu skrives på følgende måde:

$$G_d = a_P(P/D) + a_O(O/D) + a_S(-S/D),$$

hvor størrelserne a_P , a_O og a_S udgør de såkaldte koncentrationskoefficienter for henholdsvis private indkomster, overførselsindkomster og direkte skatter. Koncentrationskoefficienterne beregnes ligesom Gini-koefficienten, men altid med udgangspunkt i den rækkefølge i indkomstfordelingen, som er givet ved fordelingen af den disponible indkomst (og ikke med udgangspunkt i rækkefølgen givet ved fordelingen af den pågældende indkomstkomponent). Det indebærer fx, at koncentrationskoefficienten for overførselsindkomster er negativ, fordi tildelingen af overførselsindkomst falder med stigende disponibel indkomst.

Produktet af koncentrationskoefficienten og indkomstkomponentens andel af den samlede disponible indkomst udgør den enkelte komponents bidrag til den samlede indkomstulighed, de såkaldte ulighedsbidrag. Dekomponeringen af Gini-koefficienten i ulighedsbidragene er perfekt additiv.

⁵ Der er i denne opstilling set bort fra pensionsindbetalinger. Kapitalindkomster indgår i private indkomster.

Bilag 5.4 Over- og underrepræsentation i lavindkomstgruppen

Tabel 1**Personer i den 3-årige lavindkomstgruppe (2010-2012)**

	Andel af befolkningen	Andel, som er i lavindkomstgruppe	Andel af lavindkomstgruppen	Indeks (overrepræsentation)
Pct.				
<i>Befolkningen i alt</i>	100	2,1	100	100
<i>Herkomst:</i>				
Dansk oprindelse	91,2	1,6	69,1	76
Indvandrere og efterkommere	8,8	7,4	30,9	350
<i>Familiekategori:</i>				
Enlige under 65 uden børn	16,0	7,9	60,1	377
Enlige forsørgere	3,6	1,8	3,0	85
Enlige over 64 år	6,6	0,9	2,7	41
Par med børn	22,7	0,9	10,0	44
Under 65 år i par uden børn	18,4	1,0	8,4	45
Over 64 år i par uden børn	8,8	0,3	1,2	14
<i>Aldersgruppe, år:</i>				
Under 18	19,6	1,4	13,3	68
18-24	8,8	8,5	35,3	403
25-29	5,5	6,9	17,9	328
30-59	41,3	1,4	26,5	64
60-64	9,2	0,7	2,9	32
Over 64	15,7	0,6	4,1	26
<i>Beskæftigelsesstatus (18-64-årige):</i>				
Fuldtidsbeskæftigede	30,6	0,1	1,8	6
Selvstændige og lign.	2,8	5,3	6,9	252
Deltidsbeskæftigede	2,7	1,8	2,3	86
Delårsbeskæftigede	5,0	1,1	2,6	52
Dagpenge/kthjælpsmodtagere	3,5	9,4	16,7	472
Uddannelsessøgende	7,6	10,8	38,9	513
Førtidspensionister	4,6	0,6	1,3	27
Efterløn mv.	2,0	0,1	0,1	4
Ukendt forsørgelsesgrundlag	3,1	7,9	11,4	373

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Bilag 5.5 Indkomstfordeling

Tabel													
Indkomstfordeling													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indkomstforskelle													
<i>Gini-koefficient pct.</i>													
- Alle	22,4	22,2	22,3	22,4	22,7	23,3	23,8	25,0	25,6	24,4	25,6	25,7	25,5
- 30-64-årige	21,4	21,1	21,2	21,3	21,4	21,9	22,4	23,6	24,2	23,1	24,3	24,3	24,1
- 64+-årige	21,0	20,8	20,6	20,5	20,7	22,0	22,8	24,3	23,8	21,9	22,8	23,0	22,7
Lavindkomstgruppe													
Antal, 1000 personer													
- 50 pct. af medianindkomst	210	215	228	240	259	263	268	305	328	328	332	346	333
- 60 pct. af medianindkomst	441	450	469	475	521	538	544	589	608	595	607	621	614
Andel, pct.													
- 50 pct. af medianindkomst	4,0	4,1	4,3	4,5	4,9	4,9	5,0	5,7	6,0	6,1	6,1	6,3	6,1
- 60 pct. af medianindkomst	8,4	8,5	8,8	8,9	9,8	10,1	10,2	11,0	11,3	11,0	11,2	11,4	11,2
Medianindkomst													
Kr.													
2012-niveau	176.200	178.400	180.800	182.600	191.100	195.700	198.600	205.300	204.400	202.100	209.800	206.500	204.800

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.



6. Ældres økonomiske vilkår

For mange er det ikke længere en social begivenhed at nå folkepensionsalderen. De fleste ældre har en relativt høj økonomisk levestandard, bl.a. fordi flere og flere sparer op til pension, mens de er erhvervsaktive. Samtidig har mange ældre et godt helbred og dermed gode muligheder for en aktiv alderdom.

Dette kapitel ser nærmere på udviklingen i ældres økonomiske vilkår siden 2000. Med ældre menes her personer, som har nået folkepensionsalderen, dvs. er 65 år eller derover. Et hovedresultat er, at ældres forbrugsmuligheder i gennemsnit er steget betydeligt mere end andre aldersgrupper. Det skal bl.a. ses i lyset af, at de seneste to årtiers øgede udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne er begyndt at slå igennem på ældres indkomster, og at stadig flere ældre har erhvervsindkomst.

Figur 6.1 sammenfatter hovedbudskaberne i kapitlet.

Figur 6.1

Ældres økonomiske vilkår

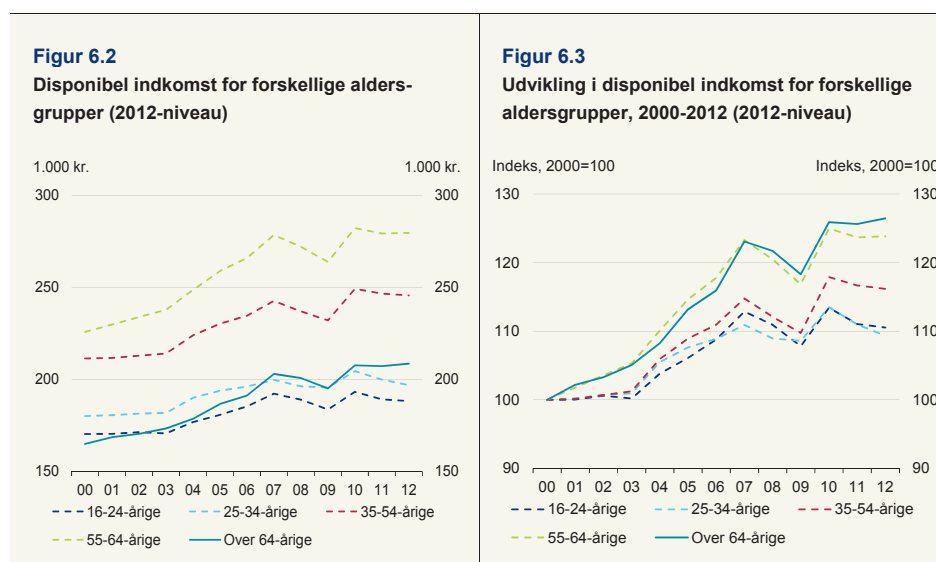
Ældres disponible indkomster er steget mere end andre aldersgrupper.	→	Den reale disponible indkomst for personer over 64 år er steget med 26 pct. mod 18 pct. for alle fra 2000 til 2012.
Ældres nettoformue er steget mere end andre aldersgrupper.	→	Den reale nettoformue (ekskl. pension) for personer over 64 år er steget med 25 pct. fra 2000 til 2012 mod et fald på 7 pct. for personer i alderen 35-64 år.
Udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner til næsten alle lønmodtagere, herunder til lavere lønnede, er begyndt at slå igennem på pensionsindkomsterne.	→	I perioden fra 2000 til 2012 er de gennemsnitlige udbetalinger fra private pensioner vokset med mellem 40 og 100 pct. realt for 68-årige pensionister i 1. til 7. indkomstdecil. For 68-årige pensionister i 8. til 10. indkomstdecil er de gennemsnitlige udbetalinger stort set uændrede.

6.1 Ældres indkomst og formue

Personer over 64 år har i gennemsnit en lavere disponibel indkomst end personer i alderen 35-64 år, hvor langt de fleste stadig er på arbejdsmarkedet. Omvendt har ældre i gennemsnit en højere indkomst end personer i alderen 16-34 år, hvor mange stadig er under uddannelse, jf. figur 6.2.

Siden 2000 er forbrugsmulighederne for ældre styrket markant. Ældre har både fået højere indkomster, større boligformue og større likvid formue. Udviklingen betyder, at det i mindre grad er forbundet med en nedgang i den disponible indkomst at nå pensionsalderen.

Sammenlignet med yngre aldersgrupper er den reale disponible indkomst steget mere for personer over 64 år i perioden 2000-2012. Det gælder især i forhold til aldersgrupperne under 55 år. For over 64-årige er den disponible indkomst steget med godt 26 pct. fra 2000 til 2012. Til sammenligning har 55-64-årige oplevet en stigning på knap 24 pct., mens yngre aldersgrupper har oplevet en fremgang på mellem 9 og 16 pct., jf. figur 6.3.



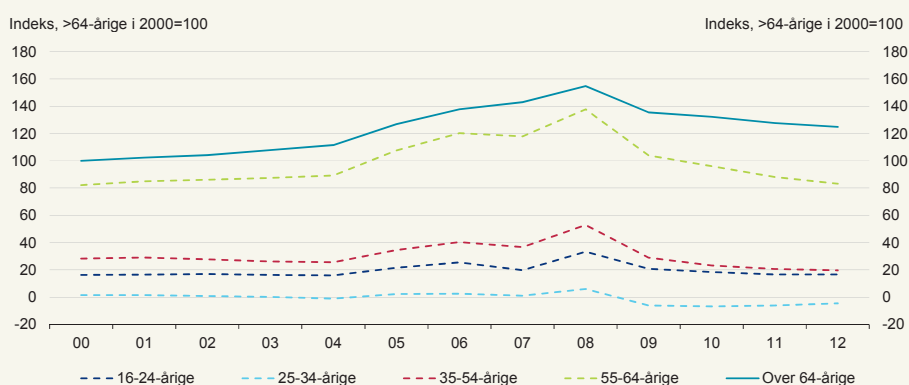
Anm.: Familiens samlede disponible indkomst er ækvivaleret for at tage højde for udgiftsfællesskab og stordriftsfordele i familien. Opregnet til 2012-niveau med udviklingen i forbrugerpriserne. Den disponible indkomst opgøres som personlig indkomst tillagt kapitalindkomst og fratrukket skat mv. Den disponible indkomst indeholder dermed også værdien af supplerende offentlige ydelser. Se kapitel 5 for en uddybende dokumentation af den disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Samtidig har fremgangen i ældres formuer været markant højere end andre aldersgruppers. Set over hele perioden 2000 til 2012 er nettoformuen – det vil sige boligformue og likvid formue fratrukket gæld – vokset med 25 pct. realt for personer over 64 år, mens den er omtrent uændret eller faldet for øvrige aldersgrupper, jf. figur 6.4. Den enkeltes mulighed for at omsætte boligformue til forbrug afhænger af mulighederne for belåning eller salg.

Udviklingen i husholdningernes nettoformue i den betragtede periode har været stærkt præget af udviklingen på boligmarkedet. Mellem 2004 og 2008 oplevede alle aldersgrupper en væsentlig fremgang i den gennemsnitlige nettoformue, som i høj grad var drevet af stigende boligpriser. Og da boligmarkedet vendte i 2008, faldt den gennemsnitlige nettoformue for alle aldersgrupper. For personer over 64 år betød det relativt mindre, da deres nettoformue er bredere sammensat end yngre aldersgruppers, jf. kapitel 4.

Figur 6.4
Nettoformue opgjort på aldersgrupper, 2012-niveau



Anm.: Ækvivaleret nettoformue, som er opregnet til 2012-niveau på baggrund af udviklingen i forbrugerpriserne. Nettoformuen er her opgjort som samlede aktiver minus passiver eksklusivt værdi af pensionsopsparing, kontantbeholdning og værdi af biler, både mv.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

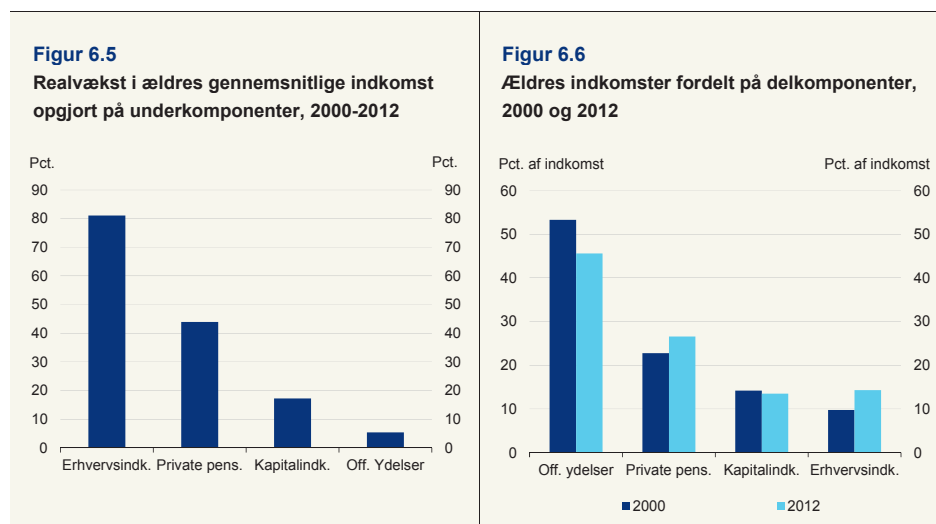
Den større reale indkomstfremgang blandt personer over 64 år end blandt yngre aldersgrupper skyldes især to faktorer. Dels er den gennemsnitlige udbetaling fra private pensioner steget med 44 pct. fra 2000 til 2012, bl.a. som følge af stigende udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og ATP. Dels er den gennemsnitlige erhvervsindkomst blandt ældre steget markant med 81 pct., jf. figur 6.5.

Stigningen i erhvervsindkomsterne afspejler bl.a., at erhvervsdeltagelsen blandt ældre er steget i løbet af 00'erne. Erhvervsfrekvensen for aldersgruppen over 64 år er steget fra ca. 8 pct. i 2000 til ca. 11 pct. i 2012. Udviklingen skyldes hovedsageligt en øget erhvervsdeltagelse blandt ældre under 70 år og navnlig blandt 65-66-årige¹.

Udviklingen har betydet, at andre indkomster end offentlige overførsler i dag udgør en større del af ældres indkomster end tidligere. Tilsammen udgjorde private pensioner og erhvervsindkomster 41 pct. af ældres indkomster i 2012 mod 33 pct. i 2000. Offentlige overførsler,

¹ Danmarks Statistik (Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik).

herunder folkepension og supplerende pensionsydelse til ældre, udgjorde dog stadig den største del med 46 pct. i 2012, jf. figur 6.6.



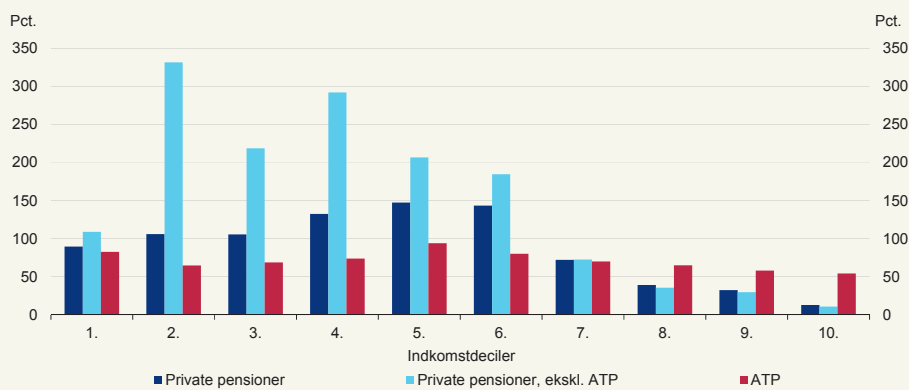
Anm.: Personer på 65 år og derover. Ækvivalerede indkomster før skat. Private pensioner omfatter udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner, privattegnede pensioner, tjenestemandspensioner, ATP mv. Bilag 6.1 viser udvikling i og sammensætning af ældres indkomst på etårs alderstrin.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Private pensioner udgør især en væsentlig del af indkomsten blandt ældre med de højeste indkomster. Det er helt naturligt, da personer med høje indkomster i den erhvervsaktive alder skal spare mere op til pension, hvis ikke indkomsten skal falde meget, når de trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, jf. kapitel 4.

Udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne (obligatoriske pensionsordninger) siden starten af 90'erne betyder imidlertid, at private pensioner gradvist får større betydning for indkomsten blandt hovedparten af de ældre, også blandt ældre med relativt lave indkomster. Den udvikling har allerede kunnet konstateres i løbet af 00'erne. Fra 2000 til 2012 har realvæksten i udbetalingerne fra private pensioner således været langt større i den nedre del end i den øvre del af indkomstfordelingen for 68-årige pensionister, jf. figur 6.7. Den meget store realvækst i den nedre del af indkomstfordelingen skal ses i sammenhæng med, at denne gruppe i gennemsnit havde beskedne private pensioner i 2000.

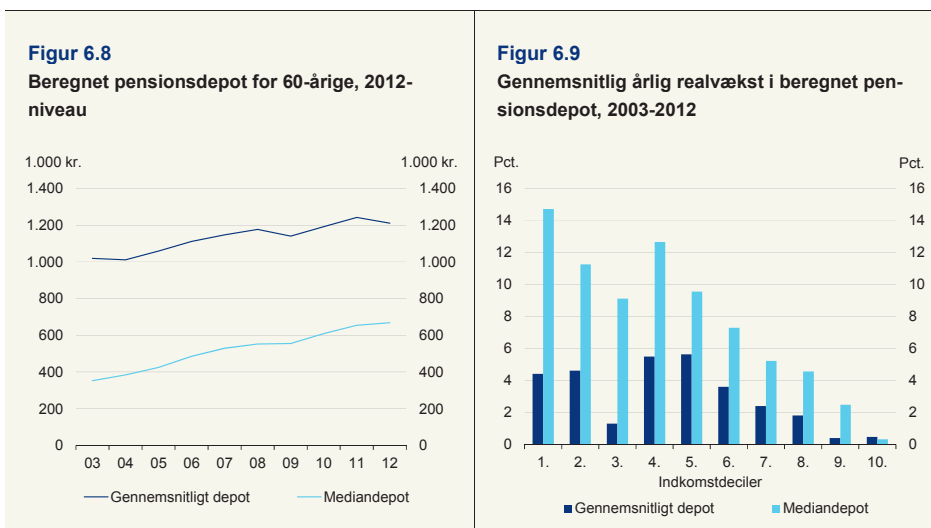
Figur 6.7
Realvækst i gennemsnitlig udbetaling fra private pensioner for 68-årige pensionister, 2000-2012



Anm.: Indkomstfordeling for 68-årige pensionister. Decilinddelingen vedrører ækvivaleret disponibel indkomst. Pensionister er her afgrænset som 68-årige uden erhvervsindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I takt med at modningen af arbejdsmarkedspensionerne fortsætter i de kommende år, vil levestandarden blandt ældre - relativt til yngre aldersgrupper - stige yderligere. Det gælder navnlig for ældre, der har haft relativt lave indkomster i den erhvervsaktive alder. 60-åriges reale pensionsopsparing er således fortsat med at stige over de seneste ti år. Det gælder både for den gennemsnitlige pensionsopsparing blandt alle 60-årige og det reale pensionsdepot for den midterste person i depotfordelingen (mediandepotet), jf. figur 6.8. Samtidig har den reale fremgang i pensionsdepoterne været væsentlig større blandt 60-årige, der lå i den nederste halvdel af indkomstfordelingen som 59-årige, end blandt 60-årige, der lå i den øverste halvdel, jf. figur 6.9.



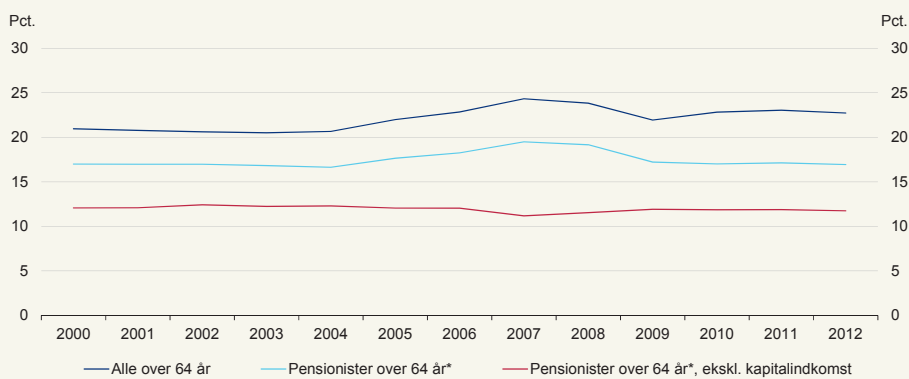
Anm.: Se kapitel 4 for metoden til at opgøre depotterne, der er forbundet med betydelig usikkerhed. Depotterne er fremskrevet til 2012-niveau på baggrund af udviklingen i forbrugerpriserne. Tallene er inkl. 60-årige uden oplysninger om pensionsdepot. Det drejer sig om ca. 11 pct. af de 60-årige i 2003, aftagende til ca. 8 pct. i 2012. Decilindelingen i figur 6.9 vedrører personlig indkomst som 59-årig.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Indkomstforskellene blandt ældre er steget siden midten af 00'erne. En væsentlig del af forklaringen er den stigende erhvervsdeltagelse blandt ældre. Ser man alene på indkomstforskellene blandt ikke-erhvervsaktive pensionister over 64 år, var indkomstforskellene i 2012 de samme som i 2000, jf. figur 6.10.

Kapitalindkomster, herunder navnlig afkast af ejerbolig, har, som for befolkningen som helhed, også haft betydning for udviklingen i indkomstforskellene blandt ældre. Ser man bort fra kapitalindkomst, har indkomstforskellene blandt ikke-erhvervsaktive pensionister over 64 år været stort set konstante i hele perioden fra 2000 til 2012, jf. figur 6.10.

Figur 6.10
Indkomstforskelle målt ved Gini-koefficienten for personer over 64 år, 2000-2012



Anm.: Ækvivaleret disponibel indkomst for personer over 64 år.

Note: *) "Pensionister over 64 år" er her afgrænset til personer over 64 år, som ikke har erhvervsindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den fortsatte modning af arbejdsmarkedspensionerne kan få betydning for indkomstforskellene blandt ældre i fremtiden. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, om det vil øge eller mindske indkomstforskellene.

Modningen forventes på den ene side at betyde, at forskellene i private pensioner bliver mindre i fremtiden, end de er i dag. Det skyldes, at pensionsformuen forventes at stige relativt mest blandt erhvervsaktive med relativt lav indkomst. Den udvikling har allerede så småt kunnet konstateres, jf. ovenfor. Effekten trækker isoleret set i retning af lavere indkomstforskelle blandt ældre.

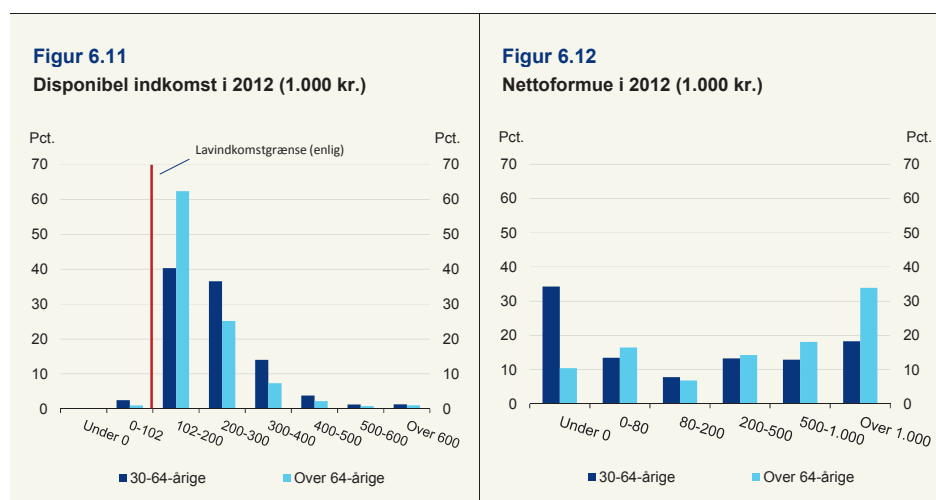
På den anden side vil forskellene i private pensioner stadig være større end forskellene i offentlige overførsler, selv når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt modnet. Det skyldes, at pensionsindbetalingerne – og dermed udbetalingerne – i høj grad afhænger af indkomsten som erhvervsaktiv, hvor indkomstforskellene er større end i de offentlige pensionsydelse, herunder i folkepensionens grundbeløb, som stort set alle folkepensionister også i fremtiden forventes at være berettiget til. Da private pensioner i takt med modningen kommer til at udgøre en stadig større del af ældres indkomster i fremtiden, trækker den effekt i retning af øgede indkomstforskelle.

Hvilken af de to effekter der vil dominere, afhænger bl.a. af opsparingsadfærden hos de nuværende generationer af erhvervsaktive, herunder om der på tværs af indkomstgrupper er forskel på, hvor meget opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne fortrænger anden opsparing.

6.2 Ældre i lavindkomstgruppen

Personer over 64 år har i gennemsnit en lavere disponibel indkomst end resten af den voksne befolkning under ét. Indkomstforskellene blandt de ældre er imidlertid mindre end blandt personer i andre aldersgrupper – også hvis der ses på andre mål end Gini-koefficienten.

Næsten $\frac{2}{3}$ af de ældre havde i 2012 en disponibel indkomst (dvs. indkomst efter skat) mellem 102.000 og 200.000 kr., jf. figur 6.11. Indkomster under 100.000 kr. forekommer kun sjældent, og meget høje indkomster er også usædvanlige. Indkomsten for de fleste ældre stammer, som nævnt tidligere, således hovedsageligt fra folkepension.



Anm.: Se anmærkning til figur 6.2.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Anm.: Se anmærkning til figur 6.4.

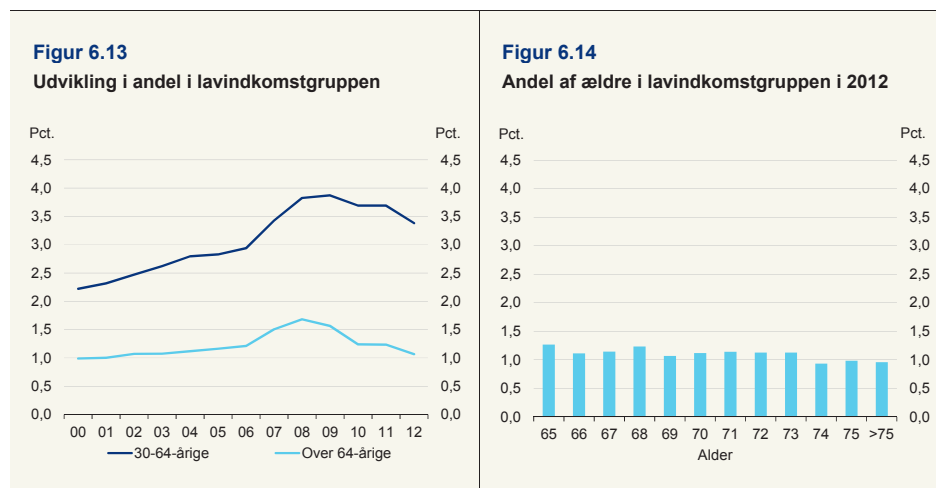
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De fleste planlægger en lavere indkomst som pensionist end som erhvervsaktiv. Det afspejler blandt andet, at en række beskæftigelsesrelaterede udgifter typisk bortfalder efter pensionering, fx udgifter til a-kasse og transport. Der kan dog også være eksempler på, at ældre vil opleve nye udgifter, fx som følge af tilpasning af boligforbrug i forbindelse med bortfald af ægtefælle eller lignende (som dog også kan gøre sig gældende for yngre aldersgrupper).

Størstedelen af de ældre har en positiv nettoformue udover eventuel pensionsformue. Kun 10 pct. af de over 64-årige har nettogæld, mens det gør sig gældende for knap 35 pct. af 30-64-årige, jf. figur 6.12. Mere end halvdelen af de over 64-årige har en nettoformue over 500.000 kr., og ca. $\frac{1}{3}$ har nettoformuer over 1 mio. kr.

Stort set alle (knap 99 pct.) ældre har en disponibel indkomst, der ligger over den såkaldte lavindkomstgrænse, som er defineret ved 50 pct. af medianindkomsten. Lidt færre af de 30-64-årige har indkomster over lavindkomstgrænsen (ca. 97 pct.), jf. figur 6.13.

Forholdsmæssigt er der ikke blevet væsentligt flere ældre i lavindkomstgruppen fra 2000 til 2012. Andelen af 30-64-årige i lavindkomstgruppen er til sammenligning forøget fra 2,2 pct. i 2000 til 3,4 pct. i 2012. Det gælder for alle aldersgrupper over 64 år, at andelen i lavindkomstgruppen er forholdsvis lav, jf. figur 6.14.



Anm.: Lavindkomstgrænsen er givet ved 50 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

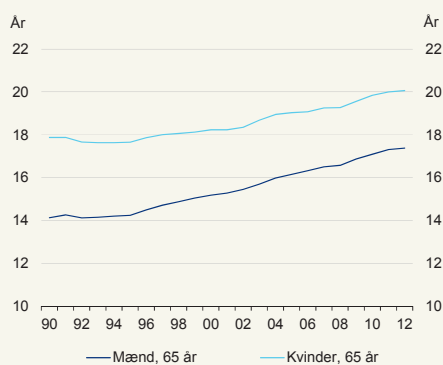
6.3 Ældres helbred

Levealderen er steget, og helbredet er forbedret gennem de seneste år for personer over 64 år. I perioden fra 1990 til 2012 er den forventede middellevetid for 65-årige mænd steget med 3,3 år og for kvinder med 2,2 år, jf. figur 6.15.

Den højere middellevetid afspejler, at overlevelsessandsynligheden for over 67-årige er øget med omkring to pct.-point fra 1995 til 2012. Overlevelsessandsynlighederne er øget for alle indkomstgrupper i den betragtede periode, dvs. både for de med højest og de med lavest indkomst, jf. figur 6.16.

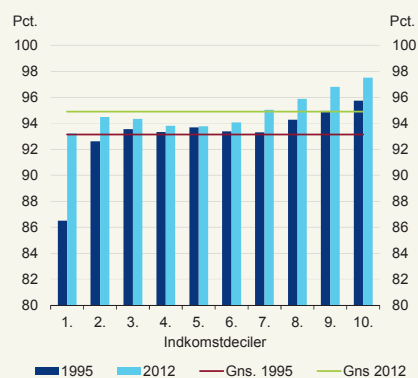
Overlevelsessandsynligheden er steget relativt mest for de 67-årige med de laveste indkomster (1. indkomstdecil). For denne gruppe er sandsynligheden for at være i live et år efter steget fra knap 88 pct. i 1995 til godt 93 pct. i 2012.

Figur 6.15
Middellevelevetid for 65-årige, 1990-2012



Anm.: 2-årige dødelighedstavler.
Kilde: Danmarks Statistik.

Figur 6.16
Overlevelsessandsynlighed for over 67-årige opgjort på indkomstdeciler i 1995 og 2012



Anm.: Afgrænset ved 67 år, svarende til folkepensionsalderen i 1995. Overlevelsessandsynlighederne for over 67-årige i 1995 er vægget, således at sammensætningen på alder i hvert indkomstdecil svarer til sammensætningen i 2012. Indkomstdeciler for over 67-årige.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den forbedrede helbredssituation fremgår også af andre undersøgelser. En SFI-undersøgelse viser, at ældre i alderen 67-77 år i perioden 1997 til 2007 har fået et bedre funktionsniveau, dvs. i højere grad er i stand til selv at udføre aktiviteter og gøremål, der er nødvendige for at fungere i dagligdagen. En tilsvarende udvikling er der i ældres selvvalgte helbred, hvor flere 67- og 72-årige vurderer deres helbred som godt. Når det gælder fritidsaktiviteter, er der sket en stigning i ældres aktivitetsniveau fra 1997 til 2007. Der er flere, der dagligt eller ugentligt går ture, gør gymnastik, dyrker sport, motionerer, går til dans osv. Udviklingen skyldes sandsynligvis både ældres forbedrede helbred og et stigende samfundsmæssigt fokus på en aktiv alderdom, herunder et større udbud af aktiviteter til ældre². Ligeledes kan et stigende fokus på en rehabiliterende tilgang i kommunernes indsats for ældre være medvirkende til udviklingen. En kortlægning viser, at stort set alle kommuner har stigende fokus på at anvende denne tilgang, og at evalueringer af tilgangen viser positive resultater på borgernes funktionsniveau og evne til at klare sig selv³.

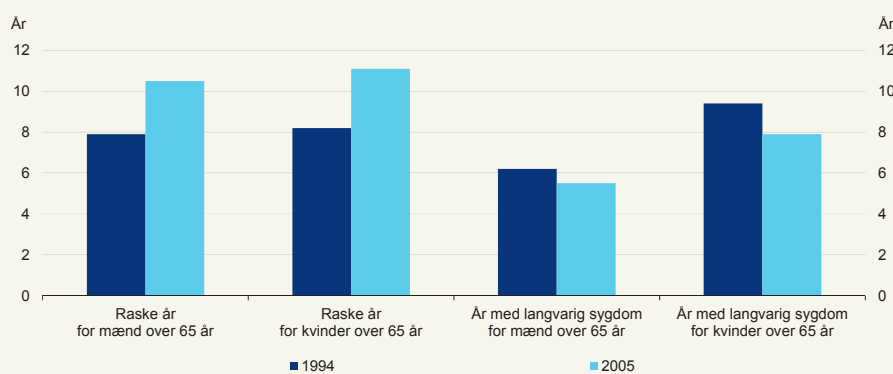
² SFI: *Ældres ressourcer og behov. Status og udvikling på baggrund af Ældredatabasen*. 2012.

³ Socialstyrelsen: *Kortlægning af kommunernes erfaringer med rehabilitering på ældreområdet*. 2013.

Hertil kommer, at ældre over 65 år får flere raske år og færre år med langvarig og belastende sygdom. I 1994 kunne mænd over 65 år forvente 7,9 år uden langvarig og belastende sygdom, hvilket steg til 10,5 år i 2005, jf. figur 6.17. Samtidig faldt det forventede antal år med langvarig og belastende sygdom fra 6,2 til 5,5 år. Kvinder kunne i 1994 forvente at leve 8,2 år uden langvarig sygdom og i 2005 11,1 år, mens det forventede antal år med sygdom faldt fra 9,4 til 7,9 år i samme periode.

Figur 6.17

Udvikling i helbred for henholdsvis kvinder og mænd over 65 år



Kilde: Jeune B, Brønnum-Hansen H. *Trends in health expectancy at age 65 for various health indicators, 1987-2005, Denmark*. *European Journal of Ageing* 2008;5:279-285. Brønnum-Hansen H., *Ugens tal for folkesundhed* *uge 21, 2009*, Statens Institut for Folkesundhed.

6.4 Supplerende ydelser til ældre

Ud over folkepensionen og den supplerende pensionsydelse ("ældrechecken") samt private indkomster, herunder private pensioner, kapitalindkomst og erhvervsindkomst, består indkomsten for personer i folkepensionsalderen af en række supplerende ydelser og tilskud i blandt andet pensions- og skattelovgivningen.

Med henblik på at målrette supplerende ydelser til personer med behov er der i lovgivningen en række tildelingskriterier, herunder alder, indkomst og formueforhold. Da en række af disse ydelser kompenserer for konkrete udgifter (fx medicin, varmeudgift eller husleje), målrettes ydelserne også til pensionisternes konkrete udgifter. Pensionister, som ikke har den pågældende udgift eller en meget lav udgift, vil således ikke modtage ydelsen eller modtage en lav ydelse.

Alderskriteriet er begrundet i en opfattelse af, at det er forbundet med særligt begrænsede forsørgelsesmuligheder at nå folkepensionsalderen.

En række af de supplerende ydelser er indkomst- og/eller formueafhængige, hvilket har betydning for, hvor præcist ydelserne tildeles efter borgernes økonomiske situation. Målretning af offentlige ydelser i forhold til indkomst og formue svækker isoleret set tilskyndelsen til opsparing, idet en øget indkomst- og formuemodregning vil reducere tilskyndelsen til opsparing i den erhvervsaktive alder. Anvendelse af alder i kombination med indkomst og formue som kriterier for tildeling af supplerende ydelser til ældre er opsummeret i tabel 6.1 nedenfor. Tabellen indeholder ikke oplysninger om eventuelle øvrige kriterier, som fx boligforhold eller andet.

En række af de aldersbetingede supplerende ydelser er indkomstaffængige, men langt fra alle. Fx har indkomst ingen betydning for mulighed for indefrysning af ejendomsskatten, eller for adgang til rabatordninger til transport eller kulturtilbud. Kriterierne for rabat til offentlige transportmidler og kulturtilbud fastsættes af det enkelte trafikselskab eller kulturtilbud.

Formueforhold har kun betydning for få af de supplerende ydelser, som ældre kan modtage. Formue tillægges betydning ved tildeling af personlige tillæg, herunder helbredstillæg, samt boligydelse.

Aftrapningen skal ses i lyset af ønsket om at målrette ydelserne mod personer, der har størst behov, typisk pensionister med relativt lav indkomst, jf. kapitel 4. I modsat retning trækker ønsket om at begrænse de negative strukturvirkninger som følge af høje sammensatte marginalprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et kort indkomstinterval, vil det typisk betyde, at forholdsvis få oplever meget høje sammensatte marginalprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et langt indkomstinterval, vil det reducere marginalprocenterne, mod at forholdsvis mange bliver berørt og dermed får reduceret deres incitament til at foretage en ekstra opsparing.

Tabel 6.1
Tildeling af supplerende ydelser målrettet personer i folkepensionsalderen¹⁾

Ydelser	Kriterier	Anvendte objektive kriterier		
		Indkomst	Formue	Udgift
Pensionslovgivningen				
Almindeligt helbredstillæg	Objektive	x	x	x
Udvidet helbredstillæg	Objektive og skøn	x	x	x
Andre personlige tillæg	Objektive og skøn	x	x	x
Petroleumstillæg	Objektive			x
Øvrigt varmetillæg	Objektive	x		x
Skattelovgivningen				
Nedslag i ejendomsværdibeskatningen	Objektive	x		x
Indefrysning af ejendomsskat	Objektive			x
Anden lovgivning				
Boligydelse	Objektive	x	x	x
Ordinært børnetilskud	Objektive			
Særligt børnetilskud, herunder tillæg	Objektive	x		
Nedsat licens	Objektive	x		
Rabat ved udstedelse af pas	Objektive			
Udstedelse af fisketegn	Objektive			
Rabat til offentlige transportmidler	Objektive			
Rabatordninger til kulturtilbud	Objektive			
Forebyggende hjemmebesøg (over 75 år)	Objektive			
Gratis influenzavaccination ²⁾	Objektive			
Befordringsgodtgørelse til læge, speciallæge, sygehus eller genoptræning	Objektive			x
Rabat i indkomstregulering ved betaling af plejebolig	Objektive			

Anm.: Førtidspensionister efter reglerne for 1. januar 2003 kan også tildeles personlige tillæg, varmetillæg, indefrysning af ejendomsskat, boligydelse, nedsat licens, rabat til offentlige transportmidler, befordringsgodtgørelse til læge, speciallæge, sygehus mv. Genoptræning og rabat i indkomstreguleringen ved betaling af plejebolig for alle førtidspensionister. Der er set bort fra en række særydelser til folkepensionister, som er tilkendt førtidspension mv. for 1. januar 2003.

Note: 1) Retten til ydelserne i tabellen følger som hovedregel status som folkepensionist. Undtaget herfra er nedslag i ejendomsværdibeskatning, indefrysning af ejendomsskat samt gratis influenzavaccination, som man kan modtage, når man er fyldt 65 år. Forebyggende hjemmebesøg tilbydes til borgere over 75 år. Kriterierne for rabat til offentlige transportmidler og kulturtilbud fastsættes af det enkelte trafikselskab eller kulturtilbud.

2) Der finansieres desuden tilskud til gratis influenzavaccination for kronisk syge efter lægelig vurdering.

Kilde: Retsinformation.dk.

Hjemmehjælp, plejehjem og andre former for offentlig service, som hovedsageligt modtages af ældre, er ikke medtaget her, idet disse ikke er aldersafhængige, men behovsbestemte.

Et betragteligt antal af de over 64-årige, der modtager varmetillæg, nedslag i ejendomsværdiskatten, børnetilskud til børn under 18 år og nedslag i licens, har en disponibel indkomst, der placerer dem i 4. indkomstdecil eller højere, svarende til en årlig disponibel indkomst på mere end 160.000 kr., jf. tabel 6.2. En stor del af de aldersbetingede supplerende ydelser modtages dermed af ældre med disponible indkomster, der er typiske i befolkningen, herunder for personer i beskæftigelse, som typisk ikke har adgang til lignende ydelser.

Det gælder fx nedslag i ejendomsværdiskatten, der modtages af knap 150.000 ældre med en disponibel indkomst over 160.000 kr. Nedslaget for denne gruppe udgør i gennemsnit mellem 2.400 kr. og 3.400 kr. årligt.

Boligyldelse er afhængig af indkomsten og formuen. Boligyldelse tildeles imidlertid til personer helt frem til og med 7. indkomstdecil, svarende til en årlig disponibel indkomst op til 250.000 kr. – dog med et mindre beløb, som følge af indtægtsreguleringen.

I opgørelsen er ydelserne opdelt på den disponible indkomst, der ikke er den samme som indkomstgrundlaget, der indgår i tildelingskriterierne.

Tabel 6.2
Antal modtagere og gennemsnitlig årlig ydelse for modtagere opdelt på indkomstdeciler

Indkomstdecil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	I alt	
Indkomstgrænser, 1.000 kr. ¹⁾	< 116	116	142	162	181	202	223	248	281	335	-	
1.000 personer / Kr.												
Varmetillæg	Modtagere	8	54	52	22	8	3	1	1	0	0	149
	Ydelse	3.300	3.600	2.900	2.700	2.600	2.700	2.800	2.800	2.600	3.400	3.100
Nedslag i ejendomsværdibeskatningen	Modtagere	9	60	64	54	36	23	14	8	5	5	278
	Ydelse	2.600	2.400	2.800	2.800	2.600	2.500	2.400	2.500	2.700	3.400	2.600
Boligyldelse ²⁾	Modtagere	4	51	71	22	10	4	1	0	0	-	163
	Ydelse	21.900	19.100	26.000	20.400	16.700	15.000	7.600	10.600	1.000	-	22.000
Børnetilskud til børn under 18 år	Modtagere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Ydelse	5.200	5.200	4.200	3.900	4.200	3.400	3.100	2.500	2.400	2.400	4.000
Nedsat licens	Modtagere	27	131	111	30	10	4	2	1	1	1	318
	Ydelse	1.000	900	1.000	1.000	1.000	1.000	900	900	1.000	1.000	1.000

Anm.: Indkomstdeciler for hele befolkningen, 2013-niveau. Der findes ikke individoplysninger om benyttelse af de øvrige former for supplerende ydelser. Samlet antal kan afvige fra summen af enkelttelemeter som følge af afrunding. Det indkomstbegreb (ækvivaleret disponibel indkomst), som anvendes i tabellen og kapitlet i øvrigt, adskiller sig fra de indkomstbegreber, som anvendes ved indtægtsregulering af de supplerende ydelser. Ved indtægtsreguleringen af supplerende ydelser anvendes således bruttoindkomsten uden ækvivalering, og indkomstgrundlaget forøges ikke med en beregnet lejeværdi af egen bolig. Herudover indgår fx social pension ikke i indtægtsreguleringen af supplerende ydelser hertil (fx varmetillæg) efter samme lov.

Note: 1) Ækvivaleret disponibel indkomst.

2) Udgør merudbetaling ved at modtage boligstøtte efter reglerne for boligydelse til pensionister frem for efter reglerne for boligsikring til ikke-pensionister.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Der er en relativt stor gruppe af ældre med store formuer, der modtager offentlige ydelser som følge af, at de er over 64 år. Fx modtager ca. 231.000 ældre, der tilhører de 30 pct. af befolkningen med de største formuer, svarende til en formue på over 330.000 kr., nedslag i ejendomsværdibeskatningen, og ca. 79.000 ældre i denne gruppe modtager varmetillæg, jf. tabel 6.3.

Ved tildeling af boligydelse tages højde for modtagerens formue. Der er 23.000 ældre blandt de 30 pct. af befolkningen med de største formuer, der modtager boligydelse. Størrelsen på formuen har en betydning for niveauet af boligydelse, som er lavere for pensionisterne med

de største formuer. For de øvrige ydelser har størrelsen på modtagernes nettoformue som hovedregel begrænset betydning for niveauet af ydelserne.

Tabel 6.3**Antal modtagere og gennemsnitlig årlig ydelse opdelt på formuedeciler**

Formuedecil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	I alt	
Formuegrænser, 1.000 kr. ¹⁾	< -313	-313	-151	-61	-3	31	134	329	646	1.275	-	
1.000 personer / Kr.												
Varmetillæg	Modtagere	2	3	4	7	19	19	16	25	33	21	149
	Ydelse	2.900	2.900	2.700	2.400	2.300	2.400	3.100	3.500	3.600	3.700	3.100
Nedslag i ejendomsværdibeskatningen	Modtagere	4	3	3	3	2	9	22	47	82	102	278
	Ydelse	2.800	2.300	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.400	2.700	2.900	2.600
Boligydelse ²⁾	Modtagere	3	4	6	13	55	38	21	15	7	1	163
	Ydelse	19.000	20.800	21.000	22.200	23.000	22.000	21.700	21.300	19.800	17.200	22.000
Børnetilskud til børn under 18 år	Modtagere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Ydelse	4.200	4.000	3.300	4.000	5.100	4.000	3.500	3.400	3.400	3.900	4.000
Nedsat licens	Modtagere	5	6	9	18	65	58	37	45	47	27	318
	Ydelse	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	900	900	900	900	1.000

Anm.: Formuedeciler for hele befolkningen, 2013-niveau. Der findes ikke individoplysninger om benyttelse af de øvrige former for supplerende ydelser.

Note: 1) Ækvivaleret nettoformue.

2) Udgør merudbetaling ved at modtage boligstøtte efter reglerne for boligydelse til pensionister frem for efter reglerne for boligsikring til ikke-pensionister.

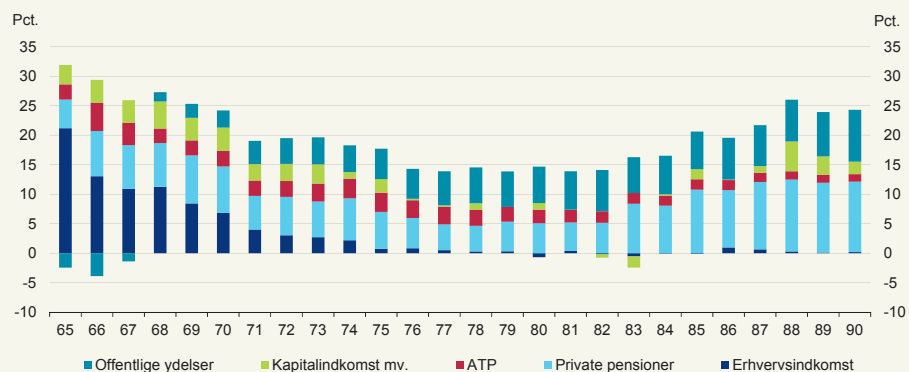
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det skal bemærkes, at det ikke har været muligt at belyse indkomst- og formueforhold for modtagere af en række aldersbetingede supplerende ydelser som fx indefrysning af ejendomsskat, rabatordninger til kulturtilbud og offentlig transport eller befordringsgodtgørelse til læge, jf. anmærkningen under tabel 6.2 og 6.3.

Bilag 6.1 Ældres indkomster på etårs alderstrin

Figur 1

Realvækst i ældres gennemsnitlige bruttoindkomst opgjort på etårs alderstrin, 2000-2012

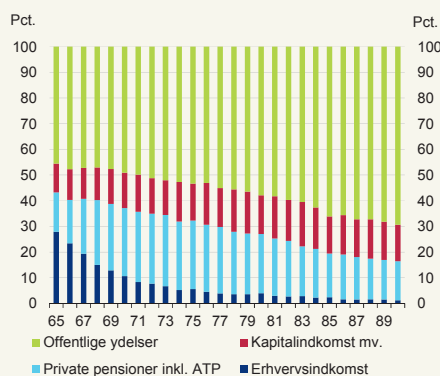


Anm.: Figuren viser den procentvise ændring i den gennemsnitlige ækvivalerede bruttoindkomst (2012-priser) fra 2000 til 2012 på etårs alderstrin. Den samlede ændring er opdelt i bidrag fra delkomponenter af bruttoindkomsten. Fx er den gennemsnitlige ækvivalerede bruttoindkomst for 65-årige steget med 29 pct. reelt fra 2000 til 2012. Heraf kan 21 pct.point henføres til en stigning i erhvervsindkomsten blandt 65-årige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

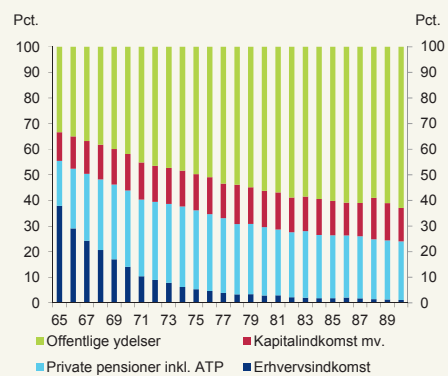
Figur 2

Ældres indkomster fordelt på underkomponenter, opgjort på etårs alderstrin, 2000



Figur 3

Ældres indkomster fordelt på underkomponenter, opgjort på etårs alderstrin, 2012



Anm.: Figurene viser fordelingen af ældres bruttoindkomst (ækvivaleret) på underkomponenter opgjort på etårs alderstrin. Fx udgør erhvervsindkomst knap 40 pct. af indkomsten for 65-årige i 2012.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Redegørelse om fattigdom



Redegørelse om fattigdom

Regeringen nedsatte i 2012 et ekspertudvalg, der fik til opgave at belyse metoder til opgørelse af fattigdom og udarbejde en række forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Formålet var at opnå et bedre grundlag for at følge den faktiske udvikling i antallet af fattige, herunder antallet af børn der lever i fattigdom.

Ekspertudvalget anbefalede blandt andet en konkret afgrænsning af økonomisk fattigdom, samt at der årligt udarbejdes en fattigdomsredegørelse.

Regeringen har besluttet at følge ekspertudvalgets anbefalinger. Der vil fremadrettet som led i *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitament* blive gjort rede for økonomisk fattigdom, herunder

- Gruppens sammensætning med hensyn til arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse og sociale indikatorer mv.
- Udviklingen i økonomisk fattigdom
- Betydningen af gennemførte initiativer

Desuden er der i tråd med ekspertudvalgets anbefalinger igangsat et arbejde med at udføre afsavnsundersøgelser, der kan bidrage til at beskrive konsekvenserne af økonomisk fattigdom. Når disse undersøgelser foreligger, vil de blive præsenteret i denne redegørelse.

Analyserne af økonomisk fattigdom skal bruges som udgangspunkt for at debattere fattigdom i Danmark på et fælles grundlag. De årlige opgørelser af udviklingen i den økonomiske fattigdom vil styrke vidensgrundlaget for prioriteringer af relevante indsatsområder. Fattigdomsmålet kan ikke benyttes til at vurdere de enkelte danskeres aktuelle livssituation og er altså heller ikke et grundlag for at tildele eller ændre på sociale overførsler. Det var heller ikke intentionen med at få etableret et fattigdomsmål.

Årets redegørelse indeholder tre kapitler med fokus på fattigdom. Kapitel 7 belyser økonomisk fattigdom i 2012, der er det seneste år med detaljerede indkomstoplysninger, og analyserer blandt andet sammensætningen på en række forskellige karakteristika.

Kapitel 8 belyser og søger blandt andet at forklare udviklingen i økonomisk fattigdom siden 1999. Kapitel 9 beskriver sammenhængen mellem indikatorer på sociale problemer og økonomisk fattigdom.



7. Økonomisk fattigdom i 2012

En relativt lille del af befolkningen er berørt af økonomisk fattigdom. Det skal ses i sammenhæng med, at indkomstforskellene er små i Danmark, og langt de fleste har en høj levestandard. Samtidig er Danmark kendetegnet ved at have et fintmasket socialt sikkerhedsnet, som skal sikre, at socialt udsatte får den nødvendige hjælp og støtte.

Selv i meget velstående og meget lige lande vil der dog altid være en mindre gruppe personer, som har en relativt lav indkomst i forhold til det typiske i befolkningen. Relativt lav indkomst afspejler ofte midlertidige forhold. I mange tilfælde er der tale om en selvvalgt situation, fx at den enkelte har valgt at tage en uddannelse eller prioriterer fritid højt. I andre tilfælde afspejler den registrerede indkomst ikke forbrugsmulighederne for den enkelte, fx tager opgørelsen af den disponible indkomst ikke højde for støtte fra familie og venner, egenproduktion eller indkomst fra sort arbejde.

Relativt lav indkomst kan imidlertid også afspejle begrænsede muligheder i forhold til resten af befolkningen. Hvis situationen er vedvarende og ufrivillig kan det være problematisk og udtryk for fattigdom. Figur 7.1 sammenfatter hovedbudskaberne i kapitlet.

Figur 7.1

Økonomisk fattigdom

Økonomisk fattige udgør en relativt lille andel af befolkningen, og der er tale om en meget heterogen gruppe.	→	I 2012 er 0,7 pct. af befolkningen berørt af økonomisk fattigdom, svarende til 39.200 personer. Gruppen af økonomisk fattige kan ikke beskrives med få karakteristika, men ufaglærte, kontanthjælpsmodtagere, selvstændigt erhvervsdrivende og indvandrere er overrepræsenterede.
Der er relativt få økonomisk fattige i alle aldersgrupper, men unge i 20'erne er overrepræsenterede. Overrepræsentationen falder herefter med alderen, hvilket også afspejler, at økonomisk fattigdom for langt hovedparten er forbigående.	→	Mellem 0,9 og 1,8 pct. af personerne i 20'erne er økonomisk fattige, og unge er dermed overrepræsenterede. Det skal blandt andet ses i lyset af, at uddannelsesniveauet øges, og arbejdsmarkedstilknyningen bliver stærkere med alderen.
Personer i børnefamilier er samlet set underrepræsenterede blandt økonomisk fattige, mens børn er en smule overrepræsenterede.	→	Knap 8.000 børn er økonomisk fattige svarende til 0,8 pct. af alle børn i 2012. Cirka 45 pct. af børnene bor i en familie med selvstændige, godt 20 pct. med kontanthjælpsmodtagere og 20 pct. med voksne med ukendt forsørgelsesgrundlag.

7.1 Kort om afgrænsning af økonomisk fattigdom

Relativt lav indkomst kan fx hænge sammen med studier, en social begivenhed eller udsving i indkomsten som selvstændig. Det kan også afspejle, at en familie har truffet nogle frivillige valg, der betyder, at deres indkomst er lavere end andre sammenlignelige familier, fx prioriteret fritid højere end ekstra indkomst. Relativt lav indkomst kan også afspejle begrænsede muligheder i forhold til resten af befolkningen. Hvis situationen er ufrivillig og vedvarende, kan det være problematisk og udtryk for fattigdom.

Der er en række udfordringer knyttet til det at definere og måle økonomisk fattigdom. I velstående lande med veludbyggede velfærdssamfund, som det danske, giver det ikke mening at benytte sig af en absolut fattigdomsgrænse. Det hænger blandt andet sammen med opfattelsen af, at økonomisk fattigdom afhænger af de typiske livsvilkår i befolkningen på et givet tidspunkt.

Regeringen nedsatte i maj 2012 et ekspertudvalg, der fik til opgave at udarbejde forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Arbejdet skulle forbedre grundlaget for at følge udviklingen i antallet af fattige og styrke muligheden for at målrette politiske initiativer mod særligt udsatte grupper. Boks 7.1 beskriver den økonomiske afgrænsning, som ekspertudvalget har anbefalet.

Ekspertudvalget anbefaler at supplere den økonomiske opgørelse med andre indikatorer for risiko for fattigdom. I tråd med ekspertudvalgets anbefalinger analyseres en række sociale indikatorer, der kan bidrage til at indkredse risikofaktorerne for fattigdom særskilt, jf. kapitel 9.

Opgørelserne af økonomisk fattigdom i ekspertudvalgets rapport og hér i denne redegørelse er alene baseret på analyser af danske data. Danmark er kendetegnet ved små indkomstforskelle i et internationalt perspektiv, jf. kapitel 5. Det er ikke muligt at opgøre antallet af økonomisk fattige i andre lande efter den danske afgrænsning, idet der ikke foreligger sammenlignelige individbaserede indkomstoplysninger for andre lande. Og ekspertudvalget fandt ikke eksempler på sammenlignelige højindkomstlande med veludbyggede velfærdssamfund, der opererer med en egen officiel fattigdomsgrænse¹.

Ekspertudvalget har gjort sig mange grundige overvejelser omkring definition og statistisk afgrænsning, men det udelukker ikke, at nogen i gruppen reelt ikke er økonomisk fattige. Tilsvarende kan det ikke udelukkes, at nogen uden for gruppen reelt er økonomisk fattige. Afgrænsningen er desuden et relativt kompliceret statistisk mål, som kun kan opgøres med to års forsinkelse. Det er derfor ikke muligt at benytte det til at identificere konkrete personer, som aktuelt er økonomisk fattige.

¹ Andre velstående lande med veludbyggede velfærdssamfund har ikke officielle fattigdomsgrænser, men laver i stedet typisk årlige opgørelser, der følger udviklingen i en række indikatorer for fattigdom.

Opgørelsen af økonomisk fattigdom kan derimod bruges til at følge den overordnede udvikling i antallet af personer med begrænsede økonomiske ressourcer, styrke vidensgrundlaget og identificere særligt udsatte grupper og dermed bidrage til at målrette politiske tiltag, som kan afhjælpe en situation med manglende ressourcer.

Boks 7.1**Definition og afgrænsning af fattigdom**

Regeringen nedsatte i 2012 et ekspertudvalg, der fik til opgave at belyse metoder til opgørelse af fattigdom og udarbejde en række forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse, jf. kommissoriet i bilag 7.1. Formålet var at opnå et bedre grundlag for at følge den faktiske udvikling i antallet af fattige, herunder antallet af børn, der lever i fattigdom.

Fattigdom kan defineres som en situation, hvor en person eller familie ufrivilligt har væsentlig dårligere livsvilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor denne situation:

- Skyldes mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske
- Er vedvarende, og hvor personen eller familien ikke har eller kun i begrænset omfang har mulighed for ved egen drift at ændre situationen

Økonomisk fattigdom kan ikke defineres objektivt og entydigt, ligesom der er udfordringer forbundet med at foretage en præcis opgørelse på statistiske data, som afspejler den formelle definition. Der er tale om en statistisk afgrænsning, som blandt andet fastsættes ud fra den disponible indkomst på årsbasis, jf. kapitel 5. Økonomisk fattige opgøres som personer, der tre år i træk opfylder følgende betingelser:

- Den disponible indkomst er under 50 pct. af medianindkomsten*)
- Familiens formue er under 100.000 kr. (2010-niveau) pr. voksen i familien**)
- Personen er ikke studerende eller i familie med en studerende over 17 år

Indkomstgrænsen suppleres med en formuegrænse, da formue ligesom indkomst giver forbrugsmuligheder. Formue er aldersafhængig, idet den typisk øges med alderen. Sammenligninger alene på baggrund af disponibel indkomst på tværs af aldersgrupper kan dermed give et forvrænget billede af de reelle forbrugsmuligheder.

Der ses bort fra studerende, idet studerende ifølge definitionen ikke er økonomisk fattige. Studerende har typisk en relativt lav indkomst i en begrænset periode. Situationen er desuden som udgangspunkt kendetegnet ved at være selvvalgt og har som formål at forbedre mulighederne for job og løn senere i livet. Situationen kan dermed hverken betragtes som værende ufrivillig eller vedvarende. Da indkomsten er opgjort på familieniveau, ses bort fra de studerende og deres familier.

Det vurderes, at gruppen identificeret ved ovenstående kriterier er økonomisk fattige, idet det dog understreges, at der med afgrænsningen kan være økonomisk fattige personer, der falder uden for den formelle definition. Der kan altså være personer uden for gruppen med lavere forbrugsmuligheder, end den formelle indkomst signalerer, og ligeledes kan der være personer i gruppen af økonomisk fattige, som har større forbrugsmuligheder, end deres formelle indkomst afspejler.

Der er flere grunde til, at en operationalisering ikke fuldstændig kan afspejle definitionen af økonomisk fattigdom. Det skyldes blandt andet, at den disponible indkomst opgøres på familieniveau for at tage højde for stordriftsfordele i husholdningen. Det er imidlertid ikke muligt at afgøre med fuldstændig sikkerhed, hvilke personer der konkret deler husholdning. Det findes desuden ikke oplysninger om alle kilder til forbrug, som fx bytteøkonomi, hjælp fra familie og venner og ikke-registreret indkomst. Hertil kommer, at det ikke er muligt objektivt at afgøre, om situationen er selvvalgt. Afgrænsningen af økonomisk fattige vil dog efter ekspertudvalgets vurdering primært omfatte personer, som ufrivilligt og vedvarende er i en meget vanskelig økonomisk situation.

Boks 7.1 (fortsat)**Definition og afgrænsning af fattigdom**

Som supplement til afgrænsningen af økonomisk fattigdom konstrueres et materielt såvel som et socialt afsavnindeks for henholdsvis børn og voksne med fokus på at afdække centrale materielle afsavn og sociale afsavn knyttet til selvopretholdelse og sociale aktiviteter (dvs. muligheden for at vedligeholde sig selv som menneske – fysisk, psykisk, arbejdsmæssigt og socialt), der afspejler manglende økonomiske ressourcer.

Noter: *) Ekspertudvalget anbefaler, at der i det enkelte år tages udgangspunkt i et 3-årigt glidende gennemsnit af medianindkomsten korrigeret for lønudviklingen med henblik på at reducere virkningen af årlige udsving i medianindkomsten, jf. bilag 7.2.

***) Ekspertudvalget anbefaler, at formuegrænsen på 100.000 kr. pr. voksen i familien reguleres med udviklingen i den kritiske indkomstgrænse. Der tages udgangspunkt i familiens nettoformue delt med antallet af voksne i familien. Nettoformuen er sammensat af ejendomsaktiver og finansiel formue (eksklusive pensionsformue) fratrukket gæld.

Kilde: Ekspertudvalg om fattigdom, *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*, juni 2013.

7.2 Fokus på økonomisk fattige i 2012

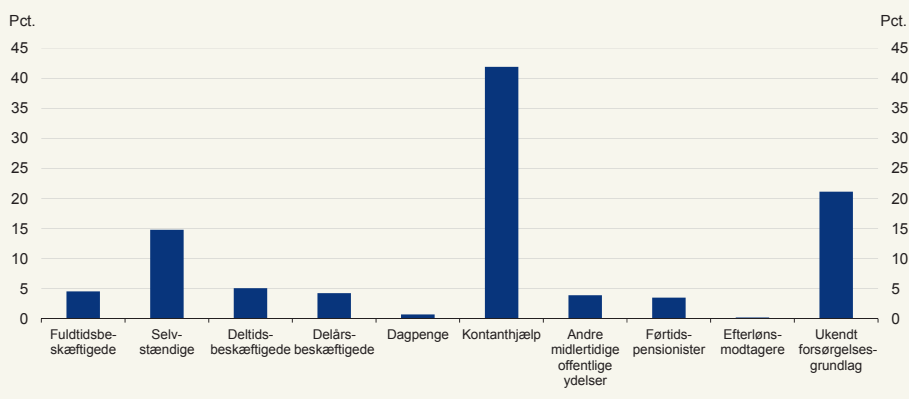
Gruppen af økonomisk fattige udgør en relativt lille del af befolkningen. I 2012 var ca. 39.200 personer berørt af økonomisk fattigdom, svarende til godt 0,7 pct. af befolkningen.

Gruppen af økonomisk fattige er en forholdsvis heterogen gruppe målt på fx familiesammensætning og indkomstgrundlag. Det kan derfor være svært at pege på særlige karakteristika ved personer i økonomisk fattigdom.

Forsørgelsesgrundlaget er imidlertid en af de faktorer, som har stor betydning for, om den enkelte er økonomisk fattig eller ej. Personer i beskæftigelse, førtidspensionister, dagpenge-modtagere og efterlønsmodtagere udgør en relativt lille del af de økonomisk fattige mellem 18 og 64 år. Omvendt udgør kontanthjælpsmodtagere, selvstændige og personer med ukendt forsørgelsesgrundlag en relativt stor del af de økonomisk fattige mellem 18 og 64 år, jf. figur 7.2.

Figur 7.2

Økonomisk fattige mellem 18 og 64 år opdelt på egen arbejdsmarkedsstatus i 2012



Anm.: Personer med midlertidige offentlige ydelser er opdelt på kontanthjælpsmodtagere, dagpengemodtagere og personer med øvrige midlertidige offentlige ydelser (fx ledighedsydelse, SU, sygedagpenge, revalidering mv.) efter dominerende ydelse i året. Se kapitel 5 for en definition af arbejdsmarkedsstatus.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Visse grupper i befolkningen er i højere grad berørt af økonomisk fattigdom end andre grupper. Der er i de følgende opgørelser præsenteret *repræsentativitetsindeks* for forskellige karakteristika. Et indeks på 100 for et givet karakteristikum betyder, at andelen af økonomisk fattige med det pågældende karakteristikum er præcis den samme som andelen i befolkningen, mens fx et indeks på 200 svarer til, at andelen af økonomisk fattige i gruppen er dobbelt så stor som i befolkningen.

Andelen af økonomisk fattige i befolkningen som helhed er ca. 0,7 pct., mens andelen blandt modtagere af midlertidige offentlige ydelser (kontanthjælp, dagpenge mv.) er ca. 6,7 pct., eller godt 9 gange større. Det svarer til et overrepræsentationsindeks på 932 for modtagere af midlertidige offentlige ydelser, jf. tabel 7.1. Selvstændige og personer med ukendt forsørgelsesgrundlag er også overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige.

Tabel 7.1
Økonomisk fattige i 2012 - repræsentativitetsindeks

	Økonomisk fattige i gruppen		Økonomisk fattige i befolkning		Repræsentativitet
	1.000 pers.	Pct. (A)	1.000 pers.	Pct. (B)	Indeks (100*A/B)
Arbejdsmarkedsstatus					
Under 18-årige*)	7,9	0,8	39,2	0,7	105
<i>Personer i den erhvervsaktive alder:</i>					
- Fuldtidsbeskæftigede	1,3	0,1	39,2	0,7	11
- Selvstændige	4,1	2,7	39,2	0,7	384
- Deltidsbeskæftigede	1,4	1,0	39,2	0,7	135
- Delårsbeskæftigede	1,2	0,4	39,2	0,7	61
- Modtagere af midlertidige offentlige ydelser**)	13,0	6,7	39,2	0,7	932
- Førtidspensionister	1,0	0,4	39,2	0,7	56
- Efterlønsmodtagere	0,1	0,1	39,2	0,7	8
- Ukendt forsørgelsesgrundlag	5,9	3,0	39,2	0,7	415
Over 64-årige	3,4	0,3	39,2	0,7	49
Alle	39,2	0,7	39,2	0,7	100

Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen (A) divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen (B). Midlertidige offentlige ydelser omfatter blandt andet kontanthjælp og dagpenge.

Noter: *) Over 1-årige. Børn i alderen 0-1 år kan ikke være omfattet af afgrænsningen af økonomisk fattigdom.

***) Opdeles på kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere mv. i efterfølgende figurer.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer med ukendt forsørgelsesgrundlag, der udgør omkring 15 pct. af gruppen, er sammensat af personer med en række forskellige indkomstforhold, der gør dem svære at rubricere i entydige underkategorier. Gruppen kan blandt andet bestå af sæsonarbejdere og personer uden tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. boks 7.2.

Førtidspensionister, personer over 64 år (folkepensionister) og efterlønnere er underrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige. Det hænger sammen med, at ydelserne til disse grupper som udgangspunkt er højere end den kritiske indkomstgrænse, der afgrænser økonomisk fattigdom. For de pensionister, der er berørt af økonomisk fattigdom, kan det blandt andet skyldes, at der er tale om brøkpensionister, dvs. personer, som ikke har været i landet tilstrækkeligt længe til at modtage den fulde pensionsydelse. Godt 2.000 brøkpensionister er økonomisk fattige i 2012.

Boks 7.2**Personer med ukendt forsørgelsesgrundlag**

Gruppen 'personer med ukendt forsørgelsesgrundlag' består blandt andet af personer uden eller med en meget begrænset arbejdsmarkedstilknytning, samtidig med at personerne stort set ikke modtager overførselsindkomst eller er registreret som ledig, kontanthjælpsmodtager eller lignende.

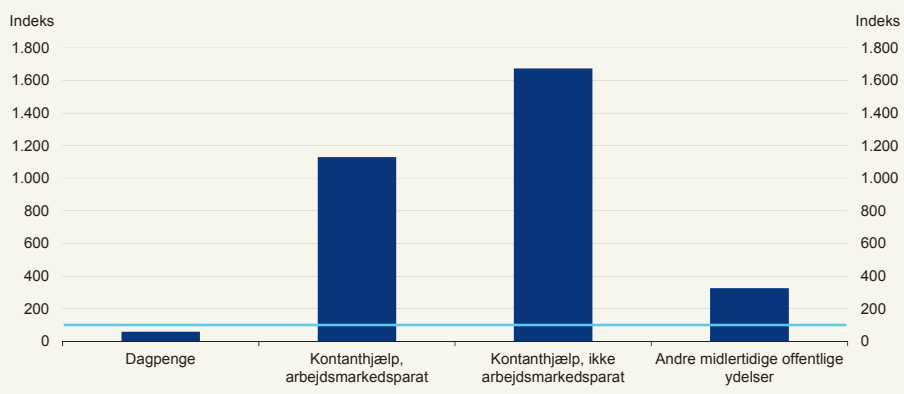
Gruppen kan fx omfatte personer, der

- Er afskåret fra at modtage kontanthjælp på grund af ægtefællens indkomst, egen formue eller lignende.
- Er unge og har afsluttet en gymnasial uddannelse i året, men som ikke er gået i gang med en uddannelse eller har erhvervsarbejde i større omfang.
- Er indvandret i årets løb.
- Har modtaget revalideringsydelse mv.
- Har relativt store indkomster fra udlandet.
- Beskattes efter regler for forskere og eksperter.
- Har lønindkomst over niveauet for personfradraget uden at betale ATP-bidrag.
- I gruppen kan desuden indgå personer, der er ude af landet en del af året, enten på rejse for opsårede midler eller i forbindelse med arbejde i udlandet.

Det er ikke alle i gruppen 'personer med ukendt forsørgelsesgrundlag', der har en relativt lav indkomst.

Nogle, som fx personer i fleksjob og personer med relativt store indkomster fra udlandet, vil typisk have en indkomst over den kritiske indkomstgrænse, og er derfor ikke i særlig grad økonomisk fattige.

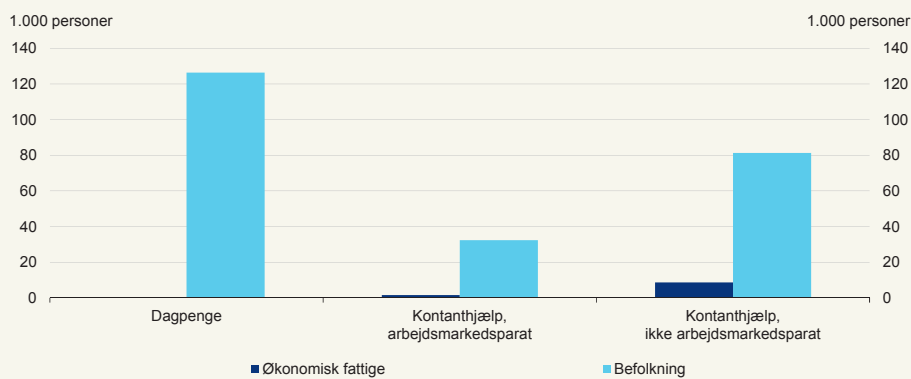
Modtagere af midlertidige offentlige ydelser er markant overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige. Overrepræsentationen dækker imidlertid over stor spredning for forskellige ydelser. Særligt kontanthjælpsmodtagere er overrepræsenterede, jf. figur 7.3. Modsat er personer, som hovedsageligt har modtaget dagpenge (og sygedagpenge) underrepræsenterede.

Figur 7.3**Repræsentativitet for modtagere af midlertidige offentlige ydelser i 2012**

Anm.: Modtagere af midlertidige offentlige ydelser er opdelt i arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, dagpengemodtagere og modtagere af andre midlertidige offentlige ydelser (fx ledighedsydelse, SU, sygedagpenge, revalidering mv.) efter dominerende ydelse i året. Afgrænsningen af økonomisk fattige omfatter ikke studerende. Den anvendte definition af, hvornår man kan betegnes som studerende, indebærer imidlertid, at personerne i gruppen af økonomisk fattige kan have modtaget SU i et begrænset omfang.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Omregnes dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i løbet af året til fuldtidsmodtagere, udgør dagpengemodtagere i alt godt 300 personer blandt alle økonomisk fattige i 2012, mens kontanthjælpsmodtagere udgør i alt godt 10.000 personer, jf. figur 7.4. Til sammenligning udgør dagpengemodtagere godt 126.000 fuldtidspersoner i befolkningen som helhed, og kontanthjælpsmodtagere knap 114.000 fuldtidspersoner i 2012.

Figur 7.4**Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere opgjort som fuldtidspersoner i 2012**

Anm.: Dagpenge og kontanthjælp er omregnet til fuldtidspersoner (helårsmodtagere) for både økonomisk fattige og befolkningen som helhed. Det betyder, at hvis der er to økonomisk fattige, der hver især har modtaget dagpenge halvdelen af året, så tæller de tilsammen som én fuldtidsperson i opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Voksne i aldersklasserne fra starten af 20'erne til starten af 40'erne er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige, jf. figur 7.5. For voksne i 20'erne kan det blandt andet hænge sammen med, at en mindre del i disse aldersgrupper har færdiggjort en kompetencegivende uddannelse, og at en større del er i færd med at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Det er samtidig en periode i livet, hvor færre har forsørgelsespligt over for børn og partner og derfor i højere grad har mulighed for at prioritere aktiviteter, der er forbundet med relativt lav registreret indkomst, som udlandsrejser, højskoleophold mv.

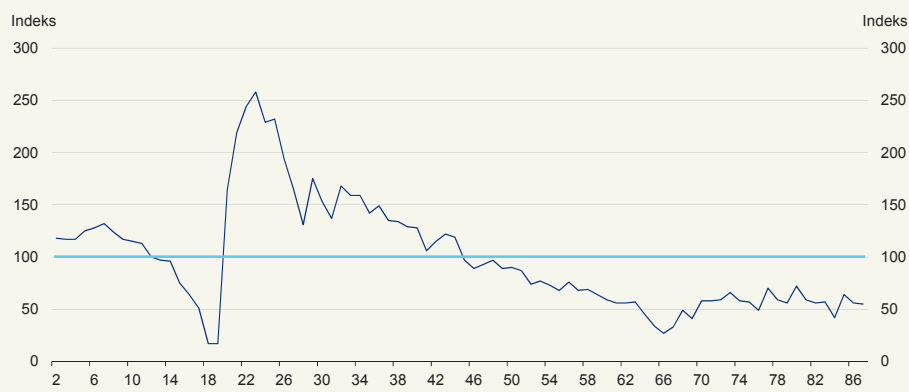
Overrepræsentationen skal også ses i lyset af ungedelserne i kontanthjælpssystemet, der kan modtages af personer under 25 år. Ungedelserne er lavere end tilsvarende kontanthjælpsydelse til personer over 25 år².

For voksne i 30'erne falder repræsentativiteten blandt andet som følge af, at en større andel af disse aldersgrupper har færdiggjort en kompetencegivende uddannelse og er kommet ind på arbejdsmarkedet.

Voksne i aldersklasserne fra midten af 40'erne og frem til slutningen af den erhvervsaktive alder er modsat underrepræsenterede. Det hænger sammen med, at disse alderstrin ofte har godt fodfæste på arbejdsmarkedet.

² Gældende regler for kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft d. 1. januar 2014.

Figur 7.5
Repræsentativitet opdelt på alder i 2012



Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen. Børn i alderen 0-1 år kan ikke være omfattet af afgrænsningen af økonomisk fattigdom. Det skal ses i sammenhæng med, at opgørelsen af den disponible indkomst for familier med børn født i året er usikker, idet opgørelsen sker på baggrund af indkomster, skatter mv. for hele året, mens familiesammensætningen er baseret på status ultimo året. Et barn født i december samme år vil derfor reducere den disponible indkomst for familiens medlemmer, mens den disponible indkomst ikke øges som følge af børne- og ungeydelse mv.

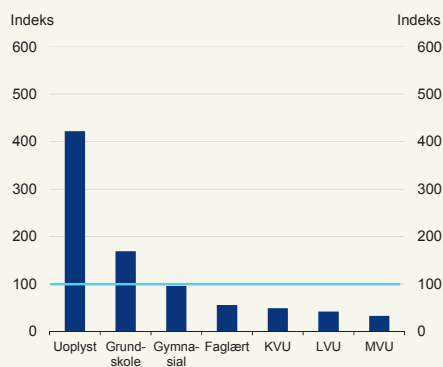
Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Unge mellem ca. 18 og 20 år er markant underrepræsenterede blandt økonomisk fattige, idet mange unge i den alder fortsat bor hjemme og dermed får del i forbrugsmulighederne i familien. Den kraftige stigning i repræsentativitetsindekset omkring 20-årsalderen afspejler ændringen i den opgjorte indkomst, når børn flytter hjemmefra og dermed bliver deres "egen" familie. Det vil dog ikke i alle tilfælde være et retvisende udtryk for de faktiske ændringer i den enkeltes forbrugsmuligheder.

Den beregnede disponible indkomst for børn afhænger af indkomsten blandt de voksne i familien. Overrepræsentationen blandt de yngre børn skal derfor ses i sammenhæng med den overrepræsentation, som findes blandt de yngre voksne mellem 20 og 40 år, som i mange tilfælde vil være forældre til disse børn.

Ufaglærte med grundskole eller uoplyst uddannelsesniveau er overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige, mens personer med en kompetencegivende uddannelse er underrepræsenterede, jf. figur 7.6. Der findes ikke uddannelsesoplysninger for alle indvandrere. Overrepræsentationen blandt personer med uoplyst uddannelsesniveau skal derfor ses i lyset af overrepræsentationen blandt personer med anden etnisk herkomst. Indvandrere og efterkommere er således overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige, jf. figur 7.7. Det gælder i særlig høj grad for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

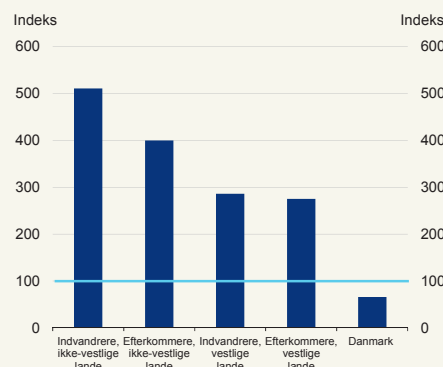
Figur 7.6
Repræsentativitet opdelt på uddannelsesniveau i 2012



Anm.: Over 17-årige. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Figur 7.7
Repræsentativitet opdelt på herkomst og indvandringsbaggrund i 2012



Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

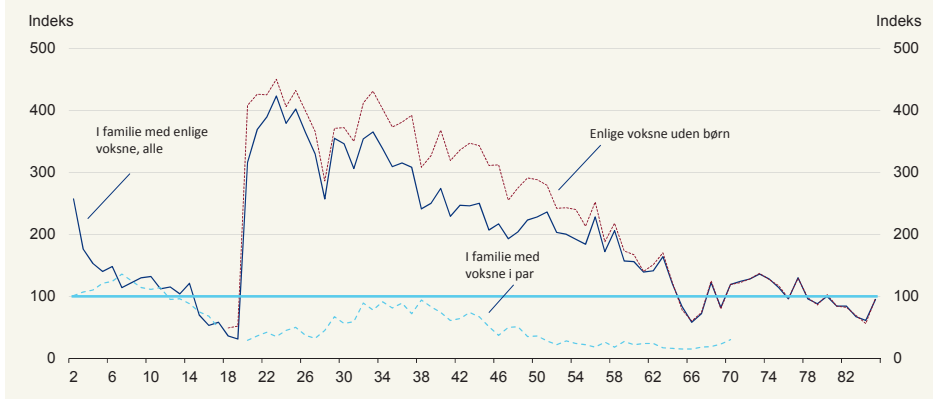
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Man skal være opmærksom på, at overrepræsentationsindekset ikke kan fortolkes som en årsagssammenhæng. Når personer med anden etnisk baggrund end dansk er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige, kan det afspejle mange forskellige forhold, der knytter sig til personer med anden etnisk herkomst, herunder at der i gruppen er flere, som har svage dansk kundskaber, eller at der i nogle perioder har været særlige ydelser for nyindvandrede.

Overrepræsentationen kan også afspejle, at indvandrere og efterkommere har et generelt lavere uddannelsesniveau, andre familiemønstre (fx flere hjemmegående) og mere hyppigt er brøkpensionister (det kræver 40 års ophold i Danmark at optjene ret til fuld pension) og derfor oftere vil være omfattet af økonomisk fattigdom³. For efterkommere kan overrepræsentationen også hænge sammen med, at de typisk er yngre (under 40 år) og dermed tilhører en aldersgruppe, der oftere er berørt af økonomisk fattigdom end befolkningen som helhed.

Enlige voksne er generelt overrepræsenterede blandt økonomisk fattige. Det gælder særligt for enlige voksne mellem 20 og 50 år og disses eventuelt yngre børn. Voksne i parfamilier er underrepræsenterede for alle aldersgrupper. Yngre børn i parfamilier er svagt overrepræsenterede, jf. figur 7.8.

³ Brøkpensionister har mulighed for at søge om supplerende ydelser. De supplerende ydelser indgår i opgørelsen af den disponible indkomst, i det omfang der er tale om skattepligtige ydelser.

Figur 7.8**Repræsentativitet for personer i familier med enlige voksne og voksne i par opdelt på alder i 2012**

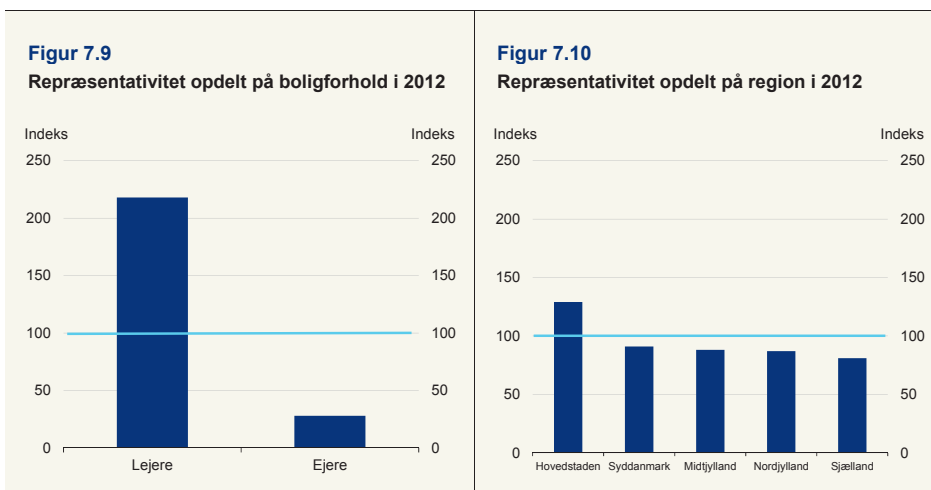
Anm.: Afgrænset til aldersgrupper med mere end 50 personer. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen. Mænd er oftere enlige (uden børn) end kvinder. Det kan være en af forklaringerne på, at mænd er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige, jf. bilag 7.3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Overrepræsentationen for personer i familier med enlige voksne afspejler blandt andet, at enlige ikke får del i en eventuel partners forbrugsmuligheder. Dermed kan enlige heller ikke i samme grad drage nytte af stordriftsfordele, som i størst omfang øger forbrugsmulighederne for familier med to indkomster. Samtidig modtager enlige oftere overførselsindkomster end personer i parfamilier. Sandsynligheden for at være økonomisk fattig er mindre for personer i familie med enlige forsørgere end for enlige uden børn.

Personer i familier med børn er oftere beskæftigede end personer uden børn og har derfor typisk højere indkomster. Desuden kan forsørgere modtage offentlige ydelser målrettet børnefamilier, som fx børne- og ungedyelsen og børnetilskud.

Lejere er overrepræsenterede, mens ejere er underrepræsenterede, jf. figur 7.9.



Anm.: Ejere er opgjort som personer i familier, der betaler ejendomsværdiskat. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personer bosat i region Hovedstaden er en smule overrepræsenterede blandt de økonomisk fattige, mens personer i de øvrige regioner er en smule underrepræsenterede, jf. figur 7.10. Forekomsten af økonomisk fattige kan variere fra kommune til kommune indenfor de enkelte regioner, jf. opdeling af økonomisk fattige på kommuner i bilag 7.4. Forekomsten er relativt stor i blandt andet Københavns Kommune og i en række hovedstadskommuner på Vestegnen.

Overrepræsentationsindekset er som nævnt ikke udtryk for en årsagssammenhæng eller den isolerede mersandsynlighed ved det enkelte karakteristikum, som fx boligform, herkomst, og uddannelse. Det skyldes, at der i mange tilfælde er et stærk sammenfald mellem en række af disse karakteristika. For eksempel er overrepræsentationsindekset blandt lejere forholdsvis højt, fordi personer med et lavere uddannelsesniveau og en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet i højere grad er lejere end boligejere.

Hvis man tager højde for bagvedliggende karakteristika som arbejdsmarkedsstatus, uddannelsesniveau, alder mv. for 18-64-årige, har efterkommere fra vestlige-lande isoleret set ikke større sandsynlighed for at være økonomisk fattige end personer med dansk herkomst, jf. boks 7.3. Tilsvarende er sandsynligheden for, at 25-29-årige er økonomisk fattige, ikke isoleret set større end for 40-49-årige, når man tager højde for de bagvedliggende karakteristika.

Boks 7.3**Isoleret mersandsynlighed for økonomisk fattigdom for 18-64-årige i 2012**

Overrepræsentation blandt økonomisk fattige for undergrupper er ikke nødvendigvis udtryk for en mersandsynlighed forbundet med det enkelte karakteristikum. Ved samtidig at kontrollere for en række karakteristika kan der opnås et skøn for den isolerede mersandsynlighed ved de enkelte karakteristika.

Mersandsynligheden er opgjort i forhold til en referenceperson, der er en 40-49-årig beskæftiget kvinde med dansk herkomst og en grundskoleuddannelse, som bor i ejerbolig i region København og er del af en parfamilie uden børn. En mersandsynlighed (odds-ratio) på 2,0 svarer til, at den isolerede sandsynlighed for en person med det betragtede karakteristikum er dobbelt så høj som for referencepersonen, mens en odds-ratio på 0,5 modsat indikerer, at sandsynligheden er halvt så stor.

Der er ikke umiddelbart en sammenhæng mellem dét at bo i lejebolig og status som økonomisk fattig. Ikke desto mindre er sandsynligheden for at være økonomisk fattig højere for personer, der bor til leje, jf. tabel. Det kan skyldes forskelle mellem ejere og lejere, som der ikke er kontrolleret for, fx indgår et beregnings-teknisk afkast af ejerbolig i den disponible indkomst, ligesom boligejere oftere vil have nettoformue over den kritiske formuegrænse. Det kan imidlertid også dække over, at adfærden hos den enkelte er påvirket af normen i de nære omgivelser, således at fx personer i alment boligbyggeri i mindre omfang opnår en erhvervskompetencegivende uddannelse og i mindre grad har fodfæste på arbejdsmarkedet mv.

Tabel**Mersandsynlighed for økonomisk fattigdom for 18-64-årige i 2012 opgjort ved odds-ratio**

	Mersandsynlighed for økonomisk fattigdom
Bolig (i.f.t. boligejer):	
Lejer	3,3
Herkomst (i.f.t. dansk):	
Efterkommere, ikke-vestlige lande	1,7
Indvandrere, ikke-vestlige lande	1,9
Efterkommere, vestlige lande	1 ¹⁾
Indvandrere, vestlige lande	1,6
Aldersgruppe (i.f.t. 40-49 år):	
18-24 år	1,2
25-29 år	1 ¹⁾
30-39 år	1,2
50-59 år	0,8
60-64 år	0,8

Boks 7.3 (fortsat)

Isoleret mersandsynlighed for økonomisk fattigdom for 18-64-årige i 2012

Tabel (fortsat)

Mersandsynlighed for økonomisk fattigdom for 18-64-årige i 2012 opgjort ved odds-ratio

Mersandsynlighed for økonomisk fattigdom	
Forsørger (i.f.t. ikke-forsørger):	
Forsørgere	0,6
Voksne (i.f.t. par)	
Enlig	2,3
Køn (kvinde):	
Mand	1,5
Uddannelse (i.f.t. grundskole og uoplyst):	
Gymnasial	0,8
Faglært	0,7
KVU	0,6
MVU	0,6
LVU	0,5
Arbejdsmarkedsstatus (i.f.t. beskæftiget lønmodtager):	
Selvstændig	18,0
Dagpengemodtager	1,3
Kontanthjælpsmodtager	21,4
Andre midlertidige offentlige ydelser	7,0
Førtidspensionist	_ ¹⁾
Efterlønsmodtager	0,4
Ukendt forsørgelsesgrundlag	7,9

Anm.: Opgørelse af odds-ratios ved logistisk regression. Mersandsynlighed for økonomisk fattigdom sammenlignet med en standardperson, jf. ovenfor. Opdeling på regioner har ikke en signifikant virkning på sandsynligheden. Beskæftigede lønmodtagere omfatter fuldtidsbeskæftigede, delårsbeskæftigede og deltidsbeskæftigede.

Note: 1) Der vises kun estimater, som er signifikant forskellige fra 1 (5 pct. niveau).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

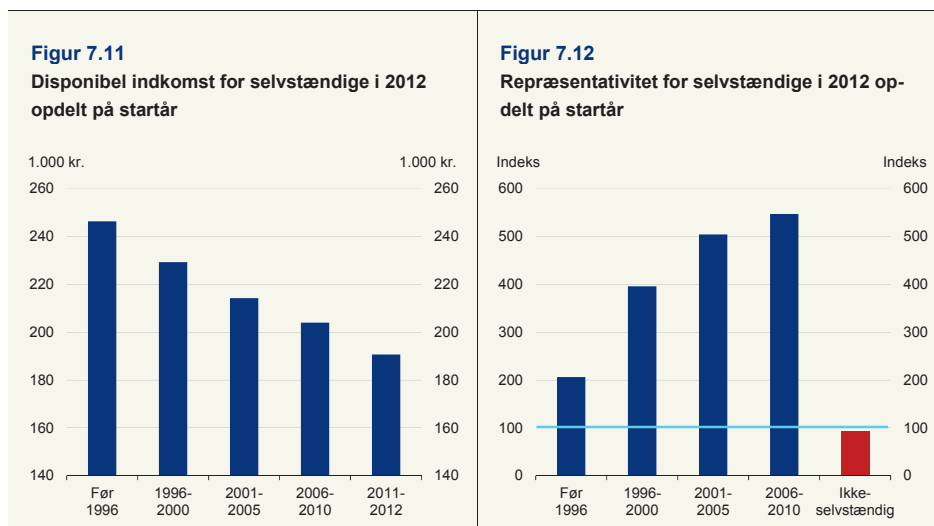
For en del af indvandrerne findes ikke oplysninger om uddannelsesniveau. Det kan blandt andet medvirke til at undervurdere mersandsynligheden for økonomisk fattigdom for indvandrere, særligt fra ikke-vestlige lande, fordi en del af effekten af at være indvanderer opfanges af variabelen for uoplyst uddannelse.

Personerne i gruppen af økonomiske fattige er karakteriseret ved at have en relativt lav opgjort indkomst, og mange i gruppen kan formentlig have vanskeligt ved at ændre situationen selv, jf. ekspertudvalgets rapport. Det er imidlertid et centralt spørgsmål, i hvilket omfang metoden til afgrænsning af økonomisk fattige også omfatter personer, der er frivilligt i situationen, og som af egen drift har mulighed for at ændre den. Selvstændiges overrepræsentation kan fx til dels skyldes et bevidst valg om opstart af egen virksomhed med lav indkomst til følge i de første år som selvstændig.

Lav indkomst i en kortere eller længere periode kan skyldes uforudsete hændelser, som fx ufrivillig arbejdsløshed eller sygdom. Lav indkomst kan imidlertid også hænge sammen med bevidste valg, som fx at fritid prioriteres højt. Et ønske om mere fritid kan lede til lavere arbejdstid, hvis værdien af fritid overstiger den forventede aflønning ved at arbejde for den enkelte. Stor værdi af fritid kan fx skyldes ønsket om at tilbringe tid med børn og familie eller ønsket om en livsstil, der adskiller sig fra den traditionelle.

I 2012 er ca. 4.100 selvstændige berørt af økonomisk fattigdom. Ønsket om at være selvstændig til trods for en forventning om lav indkomst i en periode kan blandt andet hænge sammen med et ønske om at være uafhængig, større frihed til at tilrettelægge sit arbejdsliv samt forventning om en på sigt højere indkomst.

Opstart af selvstændig virksomhed er således i mange tilfælde knyttet til en periode med relativt lav disponibel indkomst. Blandt selvstændige med opstart før 1996 var den disponible medianindkomst knap 250.000 kr. i 2012, mens den disponible indkomst for selvstændige med opstart i 2011 og 2012 tilsvarende kun udgjorde godt 190.000 kr. i 2012, jf. figur 7.11. Sammenhængen mellem antal år siden opstart og disponibel indkomst kan til dels hænge sammen med, at selvstændige med relativt høj indkomst i de første år efter opstart er selvstændige i en længere periode end andre. En del af de personer, der blev selvstændige i fx 1996-1999, og som havde relativt lave indkomster umiddelbart efter opstart, vil således ikke længere være selvstændige i 2012 og dermed ikke indgå i opgørelsen.



Anm.: Figuren viser medianindkomsten.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag.

Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen. Repræsentativiteten er opgjort for personer, der blev selvstændige senest i 2010, og dermed minimum har været selvstændige i hele den 3-årige periode for opgørelse af økonomisk fattigdom i 2012.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag.

Uanset startår er selvstændige⁴ overrepræsenterede blandt økonomisk fattige, jf. figur 7.12.

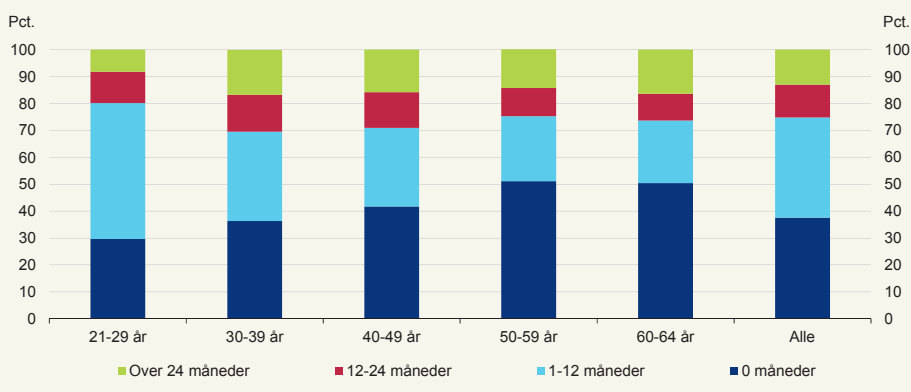
Ligesom økonomisk fattigdom som følge af opstart af egen virksomhed i nogen grad kan afspejle et frivilligt valg, kan der også være økonomisk fattige, der har et forsørgelsesgrundlag, som ikke fanges af indkomst- og formuekravet i den benyttede afgrænsning.

Når der ses bort fra selvstændige og personer i familie med selvstændige, er det i 2012 omkring 25 pct. af de økonomisk fattige 21-64-årige, der i mindst 12 måneder har været del af familier, som ikke har indkomst i form af overførsel eller løn i perioden 2010-2012, jf. figur 7.13. Det svarer til knap 5.500 personer eller omkring hver fjerde af de ca. 21.500 økonomisk fattige 21-64-årige, der ikke er i familier med selvstændige.

⁴ Se ekspertudvalget om fattigdom, *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*, kapitel 4, 2013 for en opdeling på brancher mv.

Figur 7.13

Samlet periode uden løn- eller overførselsindkomst i familien fra 2010 til 2012 blandt økonomisk fattige 21-64-årige opdelt på alder i 2012



Anm.: Opgørelsen er baseret på en optælling fra uge 1 i 2010 til uge 52 i 2012. I de uger, hvor der ikke optræder overførselsindkomst, men hvor der i måneden optræder lønindkomst, antages personen at være i ordinær beskæftigelse som lønmodtager. Opgørelsen medtager ikke personer, der i 2012 er selvstændige eller i familie med selvstændige. Afgrænset til personer, der har været mindst 18 år i hele den 3-årige opgørelsesperiode, dvs. minimum 21 år.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

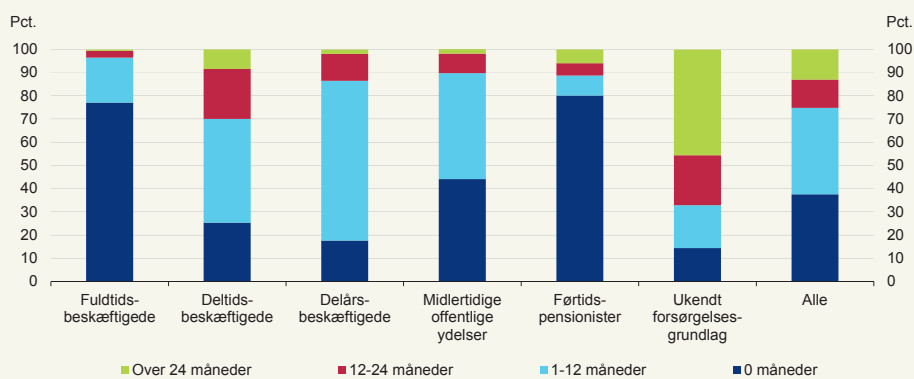
Gruppen med mindst ét år uden løn- eller overførselsindkomst i familien er størst for personer med ukendt forsørgelsesgrundlag⁵, hvor det gør sig gældende for omtrent 2/3 af gruppen. Knap halvdelen har ikke indkomst i form af løn eller overførsler i mindst to år, jf. figur 7.14.

Der kan være forskellige grunde til, at nogle personer ikke har en registreret indkomst. Nogle personer kan have forbrugsmuligheder fra ikke-registrerede kilder, som fx formue, hjælp fra familie og venner eller ikke-registreret indkomst. I andre tilfælde kan perioder uden løn- eller overførselsindkomst skyldes, at personerne har været på højskole eller ude af landet i en del af året. I en mindre del af tilfældene kan perioder uden indkomst være udtryk for, at personen har været fængslet.

⁵ Personer med ukendt forsørgelsesgrundlag har ingen eller meget begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. boks 7.2.

Figur 7.14

Samlet periode uden løn- eller overførselsindkomst i familien fra 2010 til 2012 blandt økonomisk fattige 21-64-årige opdelt på arbejdsmarkedsstatus i 2012



Anm.: Opgørelsen er baseret på en optælling fra uge 1 i 2010 til uge 52 i 2012. I de uger, hvor der ikke optræder overførselsindkomst, men hvor der i måneden optræder lønindkomst, antages personen at være i ordinær beskæftigelse som lønmodtager. Opgørelsen medtager ikke personer, der i 2012 er selvstændige eller i familie med selvstændige. Vist for kategorier med mere end 50 personer. Afgrænset til personer, der har været mindst 18 år i hele den 3-årige opgørelsesperiode, dvs. minimum 21 år.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Boks 7.4 beskriver opgørelsen af den disponible indkomst, der ligger til grund for analyserne af økonomisk fattigdom.

Boks 7.4**Opgørelsen af disponibel indkomst til brug for analyserne**

Valget af metode til opgørelse af den disponible indkomst har betydning for sammensætningen og antallet af økonomisk fattige. Det omfatter blandt andet sammensætningen af indkomstelementer, valg af familiebegreb, metode til korrektion for familiestørrelse og tidsmæssig afgrænsning. Se også kapitel 5.

Den disponible indkomst er opgjort som bruttoindkomsten fratrukket personlige skatter samt fradrag for pensionsindbetalinger. Opgørelsen er baseret på detaljerede indkomstoplysninger, som hovedsageligt stammer fra selvangivelser og slutligningen.

I opgørelsen af den disponible indkomst indgår ikke forbrugsmuligheder, der stammer fra ikke-registrerede kilder, som fx støtte fra familie og venner, egenproduktion eller sort arbejde. I nogle tilfælde vil aflønning i form af kost og logi desuden ikke indgå i opgørelsen.

Den disponible indkomst er opgjort på familieniveau og derefter fordelt ligeligt på alle medlemmer af familien, herunder børn. Familiens faktiske indkomst korrigeres, så der tages højde for forskelle i familiernes størrelse. Hertil anvendes et såkaldt ækvivalensmål givet ved $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$. Ækvivalensmålet indebærer dels en antagelse om udgiftsfællesskab og stordriftsfordele inden for familien, dels en antagelse om, at børn reducerer forbrugsmulighederne for familiens voksne medlemmer. Når der tages udgangspunkt i ækvivalerede disponible indkomster, er det muligt at sammenligne forbrugsmuligheder for familier eller husstande med forskellig sammensætning på voksne og børn.

Der kan principielt benyttes forskellige ækvivalensmål, som hver især resulterer i forskellige niveauer for og sammensætning af gruppen af økonomisk fattige.

Udvalgte ækvivaleringskalaer:

- Økonomi- og Indenrigsministeriet: $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$
- Eurostat: $1 \cdot \text{ældste familiemedlem på mindst 14 år} + 0,5 \cdot \text{øvrige personer på mindst 14 år} + 0,3 \cdot \text{øvrige personer under 14 år}$
- OECD: $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,5}$

De udvalgte ækvivaleringskalaer adskiller sig ved den betydning, som stordriftsfordele tillægges. Skalaerne kan ikke rangeres entydigt, da familiens sammensætning på børn og voksne tillægges forskellig betydning, jf. tabel.

Boks 7.4 (fortsat)**Virkning af metode til dannelse af disponibel indkomst****Tabel****Ækvivalensskalaers betydning for antallet af økonomisk fattige i 1999 og 2012**

	Ækvalering	1999	2012
Børn	Økonomi- og Indenrigsministeriet	3.684	7.878
	OECD-metode	3.135	5.613
	Eurostat-metode	3.324	6.831
Voksne	Økonomi- og Indenrigsministeriet	12.558	31.368
	OECD-metode	19.728	38.958
	Eurostat-metode	14.262	32.685
Alle	Økonomi- og Indenrigsministeriet	16.242	39.246
	OECD-metode	22.863	44.571
	Eurostat-metode	17.586	39.516

Anm.: Ækvaleringskalaer: Se OECD, What are Equivalence Scales, og Eurostat,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

I opgørelsen ovenfor er i alle tilfælde taget udgangspunkt i den indkomstdefinition og familieenhed, som benyttes af de økonomiske ministerier.

Beregningsenheden, familiebegrebet, er valgt på baggrund af en formodning om udgiftsfællesskab og stor-driftsfordele blandt medlemmerne i familien. Konkret tages udgangspunkt i Danmarks Statistiks (tidligere) D-familiebegreb. D-familiebegrebet er blandt andet karakteriseret ved at koble voksne af forskelligt køn uden fælles børn i samme husstand, hvis aldersforskellen er under 15 år. Er der i virkeligheden tale om to personer, der deler husstand uden at være i samme familie, vil disse personers disponible indkomst være kunstigt høj og dermed medvirke til at undervurdere antallet af økonomisk fattige. Samboende personer, der er gift eller har indgået registreret partnerskab, vil som udgangspunkt indgå i samme D-familie.

Personer af samme køn uden fælles børn kobles ikke tilsvarende. Personer i parforhold af samme køn uden fælles børn vil således ikke optræde i samme D-familie. Disse personer kan optræde som økonomisk fattige, alene fordi der ikke indregnes forbrugsmuligheder fra andre personer i familien.

Opgørelsen tager udgangspunkt i årsindkomsten for personer, der er i familie ultimo året. Det betyder på den ene side, at personer, der er flyttet hjemmefra i løbet af året, kan være registreret med en kunstig lav indkomst, idet forbrugsmulighederne fra forældrenes indkomst tidligere på året ikke indregnes. På den anden side kan nogle personer være registreret med en kunstig høj indkomst, fx hvis børn med lav eller ingen indkomst er flyttet hjemmefra i løbet af året, da udgiftsfællesskabet med barnet en del af året ikke vil indgå i opgørelsen.

7.3 Økonomisk fattige børn

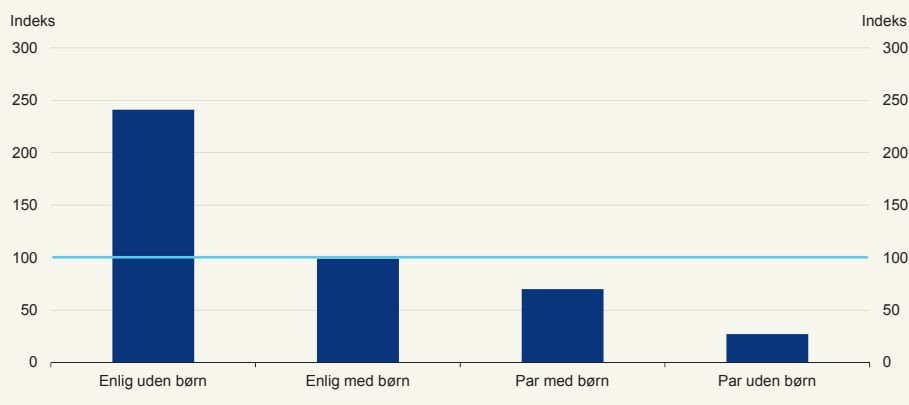
Børns status som økonomisk fattige er afhængig af forældrenes indkomstforhold. Børn har typisk ingen eller meget lille egen indkomst.

Børns opvækstforhold og mulighed for at klare sig godt senere i livet med hensyn til fx uddannelse og fremtidige indtjeningsmuligheder er påvirket af en række faktorer, herunder blandt andet forældrenes uddannelsesniveau og arbejdsmarkedsstatus samt omsorg og deltagelse i sociale sammenhænge med jævnaldrende. Det er svært at afgøre, hvor meget et konkret barn påvirkes af økonomisk fattigdom. Økonomisk fattige forældre kan i nogle tilfælde vælge at prioritere barnets behov over egne, ligesom der kan være eksempler på bedrestillede forældre, der ikke vælger at prioritere barnets behov.

Cirka 7.900 børn er berørt af økonomisk fattigdom, svarende til knap 0,8 pct. af alle børn i 2012. Personer i børnefamilier er ikke oftere berørt af økonomisk fattigdom end andre personer i befolkningen. Personer i familier med børn er således ikke overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige i 2012, jf. figur 7.15.

Figur 7.15

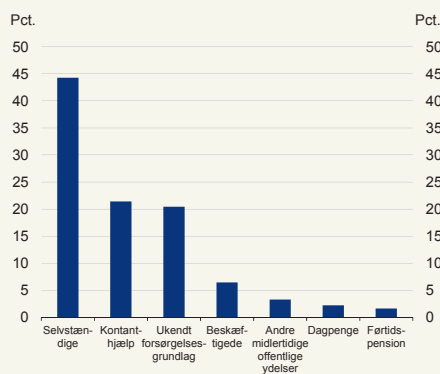
Repræsentativitet opdelt på personer i familier med og uden børn i 2012



Anm.: Omfatter både børn og voksne. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

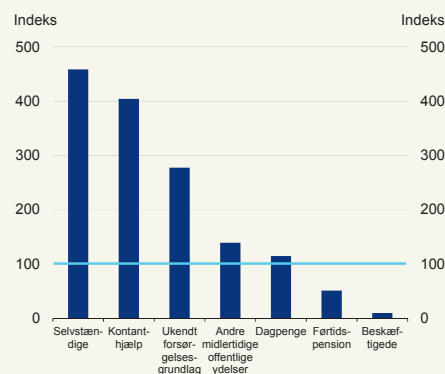
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Blandt de børn, der er berørt af økonomisk fattigdom, er knap 45 pct. i familie med en selvstændig, mens godt 20 pct. er i familie med en kontanthjælpsmodtager, jf. figur 7.16.

Figur 7.16**Børn berørt af økonomisk fattigdom opdelt efter familiens arbejdsmarkedsstatus i 2012**

Anm.: 2-17-årige. Arbejdsmarkedsstatus for voksne i familien i prioriteret rækkefølge: 1. Selvstændige, 2. Kontanthjælpsmodtagere, 3. Andre midlertidige offentlige ydelser, 4. Dagpengemodtagere, 5. Ukendt forsørgelsesgrundlag, 6. Deltidsbeskæftigede, 7. De-lårsbeskæftigede, 8. Førtidspensionister, 9. Fuldtidsbeskæftigede, 10. Efterlønnere, 11. Over 64-årige og 12. Under 18-årige. Ikke hvis færre end 50 personer i gruppen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag.

Figur 7.17**Repræsentativitet for børn opdelt efter familiens arbejdsmarkedsstatus i 2012**

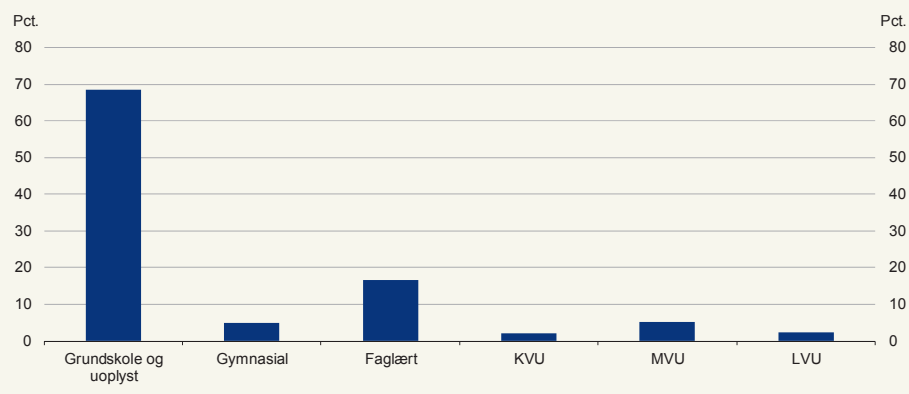
Anm.: Se anm. til figur 7.16. Repræsentativetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen. Den prioriterede rækkefølge har betydning for resultatet, men hovedtrækkene er robuste, jf. bilag 7.5.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag.

Børn i familier med kontanthjælpsmodtagere er imidlertid næsten lige så overrepræsenterede blandt økonomisk fattige som børn i familier med selvstændige, jf. figur 7.17. Også børn i familier med dagpengemodtagere, personer med ukendt forsørgelsesgrundlag og modtagere af andre midlertidige offentlige ydelser er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige. Modsat er børn i familier med beskæftigede eller førtidspensionister underrepræsenterede blandt økonomisk fattige.

Et andet karakteristikum er, at forældrene til børn berørt af økonomisk fattigdom typisk har et relativt lavt uddannelsesniveau. Knap 70 pct. af de økonomisk fattige børn bor således i familier, hvor ingen af de voksne har gennemført en uddannelse udover grundskole, jf. figur 7.18.

Figur 7.18
Børn i økonomisk fattige familier opdelt efter forældrenes højeste uddannelse i 2012

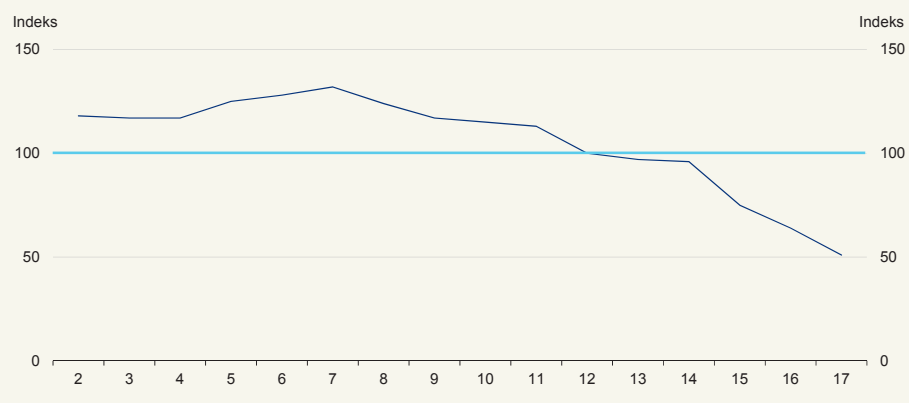


Anm.: Forældrenes uddannelse i prioriteret rækkefølge: 1. LVU, 2. MVU, 3. KVU, 4. Faglært, 5. Gymnasial, 6. Grundskole og 7. Uoplyst. 2-17-årige. Se bilag 7.5 for en alternativ opdeling efter laveste uddannelsesniveau. 2-17-årige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Samlet set er andelen af børn i alderen 2-17 år berørt af økonomisk fattigdom omtrent den samme som andelen berørt af økonomisk fattigdom i befolkningen som helhed. Det dækker over, at børn i alderen 2 år til 10 år er en smule overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige, herefter falder overrepræsentativiteten i takt med alderen. 13-17-årige børn er således underrepræsenterede, jf. figur 7.19.

Figur 7.19
Repræsentativitet for børn opdelt på alder i 2012



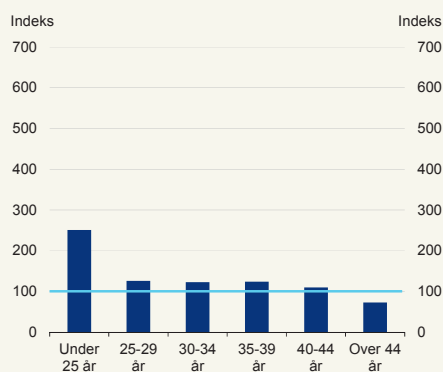
Anm.: Økonomisk fattigdom er defineret således, at børn under 2 år ikke kan være omfattet af økonomisk fattigdom, jf. tidligere.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Omkring 100 økonomisk fattige børn har forældre under 25 år. Gruppen er overrepræsenteret blandt økonomisk fattige, jf. figur 7.20. Det kan hænge sammen med, at de helt unge forældre i mindre grad end ældre forældre har gennemført en kompetencegivende uddannelse og opnået en fast tilknytning til arbejdsmarkedet.

Figur 7.20

Repræsentativitet for børn opdelt på forældrenes alder i 2012

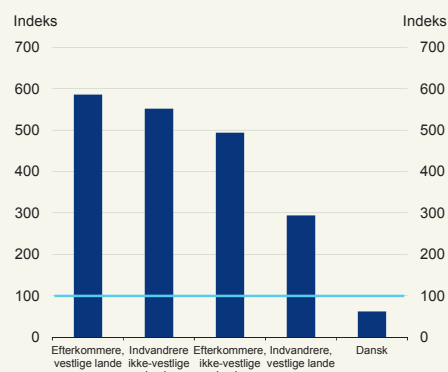


Anm.: 2-17-årige. Forældrenes alder i gennemsnit. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Figur 7.21

Repræsentativitet for børn opdelt på herkomst i 2012



Anm.: 2-17-årige. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Børn med anden etnisk baggrund end dansk er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige, jf. figur 7.21.

Bilag 7.1 Kommissorium for ekspertudvalg om fattigdom

Regeringen har stor fokus på fattigdom. Med finansloven for 2012 har regeringen sammen med Enhedslisten afskaffet fattigdomsydelserne i kontanthjælpsystemet, herunder start-hjælpen og introduktionsydelsen, kontanthjælpsloftet og timereglen.

Regeringen vil også fremadrettet have fokus på fattigdom. Regeringen vil derfor nedsætte et ekspertudvalg, der skal belyse forskellige metoder til at opgøre fattigdom og udarbejde en række forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Sigtet er et bedre grundlag for at følge den faktiske udvikling, herunder især udviklingen i antallet af børn, der lever i fattigdom, og mennesker, der lever i langvarig fattigdom.

En fattigdomsgrænse kan benyttes til at identificere særligt udsatte grupper og dermed bidrage til at målrette politiske tiltag, der skal afhjælpe en situation med manglende ressourcer. Det er ikke regeringens hensigt, at fastsættelsen af en officiel fattigdomsgrænse skal medføre forhøjede offentlige ydelser for de personer, som måtte omfattes af afgrænsningen, bl.a. fordi lav indkomst ikke nødvendigvis afspejler manglende muligheder eller kan være selvvalgt, eksempelvis for studerende og personer med formue.

Fastsættelse af en dansk fattigdomsgrænse forudsætter et grundigt forarbejde. Regeringen nedsætter derfor et uafhængigt ekspertudvalg, der har til opgave, at:

- Kortlægge andre landes brug af en fattigdomsgrænse samt erfaringer hermed
- Analysere og vurdere, hvilke kriterier der er relevante for at opgøre fattigdom i Danmark
- Udarbejde forslag til, hvilke metoder og data der kan danne grundlag for en dansk fattigdomsgrænse
- Identificere og belyse fattigdomsfælder samt faktorer, der kan bringe mennesker ud af fattigdom
- Belyse udviklingen i fattigdom givet udvalgets anbefalinger vedrørende, hvordan fattigdomsgrænser bør defineres

Regeringens udgangspunkt er, at fattigdom i et væsentligt omfang handler om manglende økonomiske ressourcer. En række andre forhold har dog også betydning for fattigdom. Ekspertudvalget skal derfor inddrage andre relevante forhold, herunder boligforhold, sociale forhold og tilknytning til arbejdsmarkedet i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til en fattigdomsgrænse. Desuden kan adgangen til gratis offentlige serviceydelser tages med i betragtning.

I analysearbejdet skal udvalget inddrage relevant forskning og erfaringer fra såvel Danmark som andre lande og internationale institutioner. Derudover skal ekspertgruppen forholde sig til kommunernes erfaringer med at opgøre og følge fattigdomsudviklingen lokalt samt kommunale handlemuligheder og prioriteringer på baggrund heraf.

Det uafhængige ekspertudvalg sammensættes af en formand og 5-7 medlemmer. Relevante interessenter kan inddrages i udvalgets arbejde.

Udvalget kan desuden offentliggøre analyser og debatoplæg samt afholde konferencer og debatmøder i det omfang, udvalget finder det hensigtsmæssigt. Det lægges til grund, at arbejdet ikke skal føre til øgede offentlige udgifter.

Sekretariatsfunktionen varetages af Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet, og Social- og integrationsministeriet. Formandskabet for sekretariatet varetages af Social- og Integrationsministeriet.

Ekspertgruppen afslutter arbejdet og foretager en samlet afrapportering til regeringen i marts 2013.

Bilag 7.2 Indkomstbegreb til fastsættelse af den kritiske indkomstgrænse

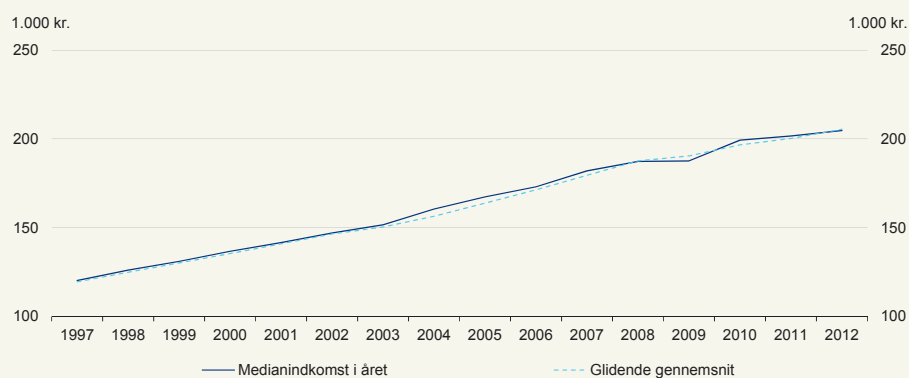
I et højindkomstland med et veludbygget velfærdssamfund som det danske er det ifølge ekspertudvalget om fattigdom ikke meningsfuldt at operere med en afgrænsning af økonomisk fattige med udgangspunkt i et eksistensgrundlag, som OECD blandt andet gør for udviklingslande. Det afgørende spørgsmål er, om den enkelte person eller familie kan opretholde en rimelig levestandard, der muliggør deltagelse i samfundslivet. Ekspertudvalget anbefaler derfor at opgøre økonomisk fattigdom relativt til indkomstforholdene i den resterende del af befolkningen. Den kritiske indkomstgrænse er således fastsat som 50 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen.

Anbefalingerne i udvalgets rapport, som regeringen har besluttet at følge, og som benyttes her, omfatter, at den kritiske indkomstgrænse ikke tager udgangspunkt i medianindkomsten i det konkrete år, men derimod i et 3-årigt glidende gennemsnit af medianindkomsten i året og de to foregående år. Det gøres for at opnå en mere robust måling af antallet af økonomisk fattige, der ikke udviser væsentlige udsving i enkelte år som følge af årlige ændringer i medianindkomsten. Modsat betyder denne praksis, at antallet af økonomisk fattige ikke i snæver forstand afgrænses i forhold til indkomstforholdene (medianindkomsten) i befolkningen i det enkelte år.

I den betragtede periode fra 1997 til 2012 har forskellen på den årlige medianindkomst og det glidende gennemsnit været begrænset, jf. figur. Afvigelsen mellem medianindkomsten i året og det glidende gennemsnit er størst for 2004, hvor den udgør godt 4.000 kr.

Figur

Årlig medianindkomst og glidende gennemsnit, 1997-2012



Anm.: Det glidende gennemsnit er beregnet som gennemsnittet af medianindkomsten i året og de to foregående år korrigeret for lønudviklingen, der indgår i beregningen af satsreguleringsprocenten.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af lovmodellens datagrundlag.

Bilag 7.3 Økonomisk fattige i 1999 og 2012

Tabel

Økonomisk fattige i 1999 og 2012 opdelt på karakteristika

	Økonomisk fattigdom			
	1999		2012	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks
Alle	16.242	-	39.246	-
Arbejdsmarkedsstatus (18-64-årige):				
Fuldtidsbeskæftigede	807	16	1.272	11
Selvstændige	2.712	463	4.128	384
Deltidsbeskæftigede	579	110	1.422	135
Delårsbeskæftigede	864	85	1.179	61
Dagpenge	60	33	192	60
Kontanthjælp	2.691	1.055	11.700	1.586
Andre midlertidige offentlige ydelser	933	652	1.092	327
Førtidspensionister	456	54	981	56
Efterlønsmodtagere	57	11	60	8
Ukendt forsørgelsesgrundlag	2.325	559	5.901	415
Uddannelse (Over 17-årige):				
Uoplyst	909	98	4.917	422
Grundskole	6.225	147	14.895	169
Gymnasial	987	99	2.463	96
Faglært	3.246	79	5.904	56
KVU	384	83	666	49
MVU	513	39	1.557	33
LVU	294	55	966	42

Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Tabel (fortsat)

Personer berørt af økonomisk fattigdom opdelt på karakteristika

	Økonomisk fattigdom			
	1999		2012	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks
Alle	16.242	-	39.246	-
Alder (Over 1-årige):				
2-17-årige	3.684	120	7.878	105
18-29-årige	4.659	182	9.579	169
30-64-årige	6.687	86	18.348	101
Over 64-årige	1.212	50	3.441	49
Herkomst:				
Danmark	12.369	82	23.196	66
Efterkommere, vestlige lande	165	333	432	275
Efterkommere, ikke-vestlige lande	348	162	3.471	400
Indvandrere, vestlige lande	1.293	421	3.132	286
Indvandrere, ikke-vestlige lande	2.067	374	9.015	511
Forsørgerstatus:				
Enlig uden børn	7.938	225	21.462	241
Enlig med børn	915	76	3.363	99
Par uden børn	1.254	30	2.778	27
Par med børn	6.135	85	11.643	70
Ejer/lejer:				
Lejer	10.164	172	32.436	218
Ejer	6.078	59	6.810	28
Køn (over 17-årige):				
Mand	7.677	123	19.380	128
Kvinde	4.881	75	11.988	76

Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Bilag 7.4 Økonomisk fattige opdelt på kommuner

Andelen af økonomisk fattige varierer fra kommune til kommune og er relativt stor blandt andet i Københavns kommune og i en række hovedstadskommuner på Vestegnen, jf. tabel.

Tabel

Økonomisk fattige opdelt på kommuner i 2012

	Antal	Andel, pct.	Indeks
København	8.400	1,6	218
Frederiksberg	800	0,9	120
Ballerup	300	0,7	99
Brøndby	300	1,0	138
Dragør	100	0,4	57
Gentofte	400	0,6	77
Gladsaxe	400	0,6	85
Glostrup	100	0,7	92
Herlev	100	0,6	79
Albertslund	300	1,2	164
Hvidovre	300	0,7	94
Høje-Taastrup	500	1,0	142
Lyngby-Taarbæk	200	0,4	61
Rødovre	300	0,8	112
Ishøj	200	1,1	149
Tårnby	200	0,6	85
Vallensbæk	100	0,8	107
Furesø	200	0,5	69
Allerød	100	0,2	30
Fredensborg	200	0,6	86
Helsingør	500	0,8	107
Hillerød	200	0,4	59
Hørsholm	100	0,4	58
Rudersdal	200	0,4	58
Egedal	100	0,2	24
Frederikssund	200	0,4	62

Tabel (fortsat)**Økonomisk fattige opdelt på kommuner i 2012**

	Antal	Andel, pct.	Indeks
Greve	200	0,4	58
Køge	300	0,5	74
Halsnæs	200	0,6	87
Roskilde	400	0,5	74
Solrød	100	0,4	51
Gribskov	200	0,5	65
Odsherred	200	0,7	103
Holbæk	400	0,6	83
Faxe	200	0,5	68
Kalundborg	300	0,6	84
Ringsted	200	0,6	84
Slagelse	600	0,8	107
Stevns	100	0,3	40
Sorø	100	0,4	61
Lejre	100	0,4	54
Lolland	400	0,9	120
Næstved	400	0,5	77
Guldborgsund	400	0,6	88
Vordingborg	300	0,7	94
Bornholm	200	0,5	73
Middelfart	100	0,3	46
Christiansø	-	0,0	0
Assens	100	0,4	50
Faaborg-Midtfyn	200	0,4	51
Kerteminde	100	0,4	58
Nyborg	100	0,4	62
Odense	1.600	0,9	121
Svendborg	300	0,6	84
Nordfyns	100	0,5	64
Langeland	100	0,8	108

Tabel (fortsat)**Økonomisk fattige opdelt på kommuner i 2012**

	Antal	Andel, pct.	Indeks
Ærø	-	0,5	68
Haderslev	400	0,7	102
Billund	100	0,5	76
Sønderborg	500	0,7	91
Tønder	400	1,0	134
Esbjerg	900	0,8	107
Fanø	-	0,6	88
Varde	400	0,8	110
Vejen	300	0,6	86
Aabenraa	400	0,8	105
Fredericia	300	0,6	88
Horsens	500	0,6	78
Kolding	400	0,5	71
Vejle	600	0,6	83
Herning	500	0,6	88
Holstebro	400	0,6	88
Lemvig	200	0,9	122
Struer	200	0,9	122
Syddjurs	200	0,5	66
Norddjurs	300	0,8	106
Favrskov	100	0,3	40
Odder	100	0,5	67
Randers	700	0,8	108
Silkeborg	400	0,5	65
Samsø	-	0,4	49
Skanderborg	200	0,3	47
Århus	2.300	0,7	103
Ikast-Brande	200	0,6	87
Ringkøbing-Skjern	400	0,7	92

Tabel (fortsat)**Økonomisk fattige opdelt på kommuner i 2012**

	Antal	Andel, pct.	Indeks
Hedensted	200	0,4	51
Morsø	200	0,8	111
Skive	300	0,6	84
Thisted	400	0,8	113
Viborg	500	0,6	81
Brønderslev	200	0,6	81
Frederikshavn	400	0,6	87
Vesthimmerlands	200	0,7	93
Læsø	-	0,6	78
Rebild	100	0,5	73
Mariagerfjord	300	0,7	97
Jammerbugt	200	0,6	87
Aalborg	1.200	0,6	83
Hjørring	400	0,6	89

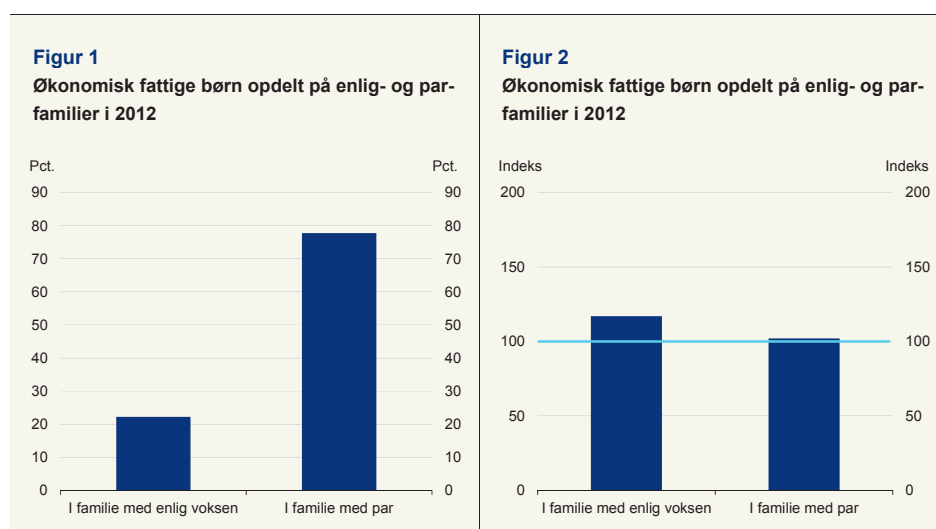
Anm.: Opgjort på en fuldtælling af befolkningen. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Bilag 7.5 Uddybende om betydning af familiens karakteristika

Godt 20 pct. af de økonomisk fattige børn indgår i en familie med én voksen, mens de resterende knap 80 pct. indgår i en familie med to voksne i 2012, jf. figur 1. Det skal ses i sammenhæng med, at hovedparten af børn i befolkningen indgår i en familie med to voksne.

Børn i familier med én voksen er således i højere grad overrepræsenterede blandt økonomisk fattige end børn i familier med to voksne i 2012, jf. figur 2.



Anm.: 2-17-årige.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Anm.: 2-17-årige. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

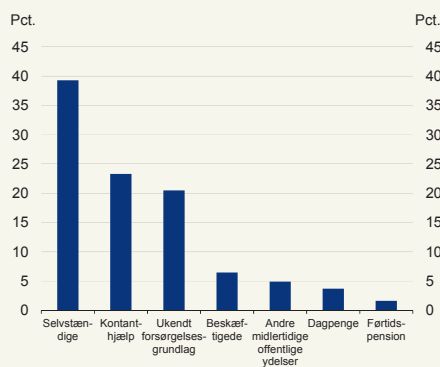
Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Familiernes arbejdsmarkedsstatus er i kapitlets figurer 7.16 og 7.17 defineret som arbejdsmarkedsstatus blandt de voksne i familien i prioriteret rækkefølge, hvor selvstændige kommer før modtagere af midlertidige offentlige ydelser, som kontanthjælpsmodtagere, dagpengemodtagere mv.

Den valgte prioriteringsrækkefølge kan have en betydning for de viste resultater, idet de kategorier, som prioriteres højest, vil fylde mere på bekostning af de efterfølgende kategorier.

Det påvirker kun resultaterne i mindre grad, hvis modtagere af midlertidige offentlige ydelser alternativt prioriteres før selvstændige, jf. figur 3 og 4.

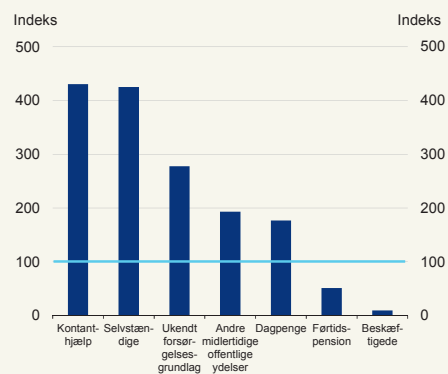
Figur 3
Børn berørt af økonomisk fattigdom opdelt efter familiens arbejdsmarkedsstatus i 2012



Anm.: 2-17-årige. Arbejdsmarkedsstatus for voksne i familien i prioriteret rækkefølge: 1. Kontanthjælpsmodtagere, 2. Andre midlertidige offentlige ydelser, 3. Dagpengemodtagere, 4. Selvstændige, 5. Ukendt forsørgelsesgrundlag, 6. Deltidsbeskæftigede, 7. Delårsbeskæftigede, 8. Førtidspensionister, 9. Fuldtidsbeskæftigede, 10. Efterlønnere, 11. Over 64-årige og 12. Under 18-årige. Ikke vist for færre end 50 personer.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Figur 4
Repræsentativitet for børn opdelt efter familiens arbejdsmarkedsstatus i 2012



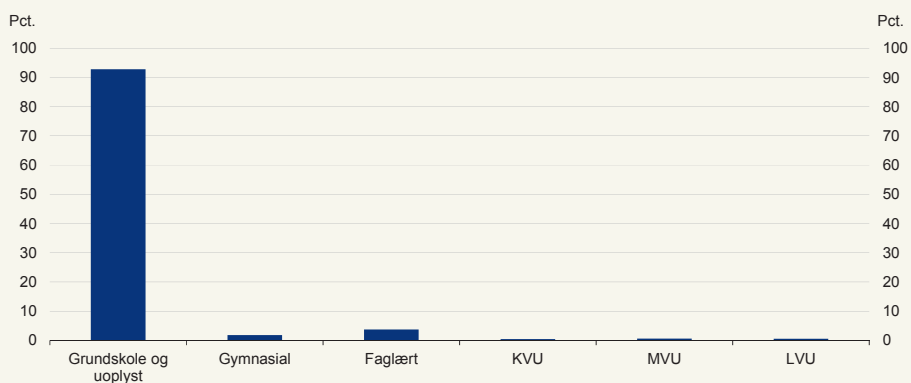
Anm.: Se anm. til figur 7.29. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af økonomisk fattige i undergruppen divideret med andelen af økonomisk fattige i befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Økonomisk fattige børn opdeles efter højeste opnåede uddannelse blandt de voksne i familien, jf. figur 7.18.

Den valgte prioriteringsrækkefølge kan også her have betydning for de viste resultater, idet de kategorier, som prioriteres højest, vil fylde mere på bekostning af de efterfølgende kategorier.

Opdeles økonomisk fattige børn alternativt på den lavest opnåede uddannelse blandt de voksne i familien, øges antallet af børn i familier med relativt lavt uddannelsesnivea, jf. figur 5.

Figur 5**Økonomisk fattige børn opdelt efter laveste uddannelse hos de voksne i familien i 2012**

Anm.: Uddannelse for familiens voksne i prioriteret rækkefølge: 1. Uoplyst, 2. Grundskole, 3. Gymnasial, 4. Faglært, 5. KVU, 6. MVU og 7. LVU.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Bilag 7.6 Den 1-årige lavindkomstgruppe fra 1997 til 2012

Godt 335.000 personer har en disponibel indkomst under den kritiske indkomstgrænse i 2012, jf. tabel. Afgrænses gruppen til personer med nettoformue under den kritiske formuegrænse, reduceres antallet med ca. 10 pct., mens antallet omtrent halveres til ca. 158.000 personer, når der ses bort fra studerende over 17 år og personer i familie med studerende over 17 år.

Tabel

Den 1-årige lavindkomstgruppe fra 1997 til 2012

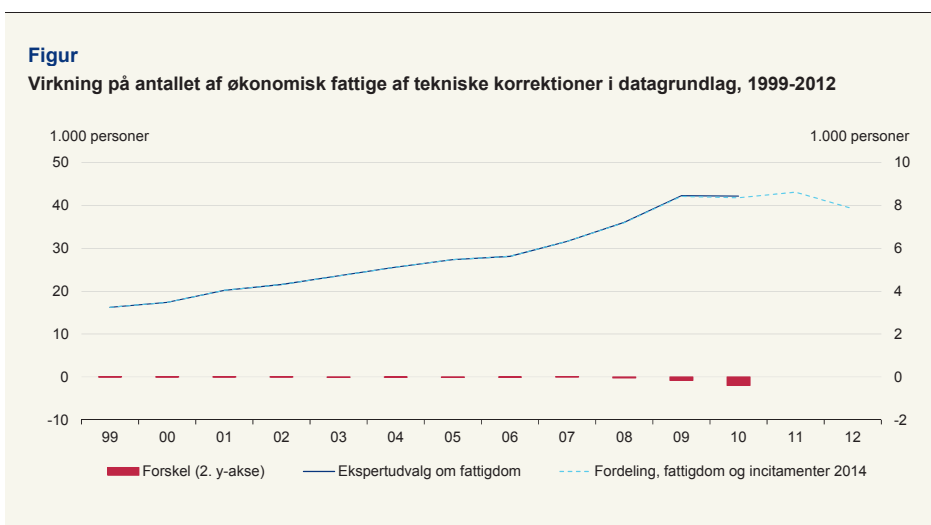
År	Disponibel indkomst under kritisk grænse	Og ikke betydelig formue	Og ikke i familie med studerende over 17 år (1-årig lavindkomst- gruppe)
	1.000 personer		
1997	179	151	88
1998	192	163	89
1999	203	171	101
2000	204	172	98
2001	212	180	104
2002	225	189	110
2003	235	200	118
2004	239	205	120
2005	246	211	124
2006	260	222	133
2007	292	258	164
2008	327	271	173
2009	342	288	180
2010	319	279	163
2011	339	300	168
2012	336	299	158

Anm.: Se boks 1.1 for definition af den 1-årige lavindkomstgruppe.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Bilag 7.7 Virkning af tekniske korrektioner i datagrundlag

Der er foretaget enkelte mindre korrektioner i opgørelsen af beregningsgrundlaget i forhold til det, der blev benyttet af ekspertudvalget. Der er primært tale om justeringer af opgørelsen af kontanthjælpsloft og af beregningen af børne- og ungedydelse til enkelte aldersgrupper af børn. Justeringerne betyder i sig selv, at antallet af økonomisk fattige i 2009 og 2010 reduceres svagt i forhold til niveauerne i ekspertudvalgets rapport, jf. figur.



Anm.: Ændringerne i datagrundlaget omfatter blandt andet mindre korrektioner vedrørende kontanthjælpsloft og børne- og ungedydelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

For den foregående periode fra 1999 til 2008 er justeringerne helt marginale.



8. Udvikling i økonomisk fattigdom

Antallet af økonomisk fattige personer steg gradvist med 26.000 personer fra 1999 til 2009, hvorefter udviklingen stagnerede frem mod 2011. Antallet af økonomisk fattige faldt med knap 4.000 personer fra 2011 til 2012, der er det seneste år med oplysninger om antallet af økonomisk fattige.

En betragtelig del af stigningen i antallet af økonomisk fattige siden 1999 afspejler, at økonomisk fattigdom måles relativt til indkomstforholdene i befolkningen som helhed. Indkomsterne for personer med indkomster omkring indkomstgrænsen for økonomisk fattigdom er således steget mindre end medianindkomsten. Faldet fra 2011 til 2012 kan i høj grad henføres til afskaffelsen af "fattigdomsydelserne" og loftet over børne- og ungeydelsen.

Figur 8.1 sammenfatter hovedbudskaberne i kapitlet.

Figur 8.1

Udvikling i økonomisk fattigdom

Antallet af økonomisk fattige er steget fra 1999 til 2009, hvorefter antallet er stagneret og herefter faldet en smule. Flere selvstændige og især kontanthjælpsmodtagere er økonomisk fattige.

→

Antallet af økonomisk fattige er øget fra 16.200 personer i 1999 til 39.200 personer i 2012. 11,3 pct. af kontanthjælpsmodtagerne var økonomisk fattige i 2012 mod 3,3 pct. i 1999.

Udviklingen skal bl.a. ses i lyset af, at indkomsterne i den nedre del af indkomstfordelingen er steget mindre end medianindkomsten. Stigende kapitalindkomster og lavere skat på arbejde bidrager i høj grad til at forklare udviklingen.

→

Udviklingen i kapitalindkomsterne skønnes isoleret set at have øget antallet af økonomisk fattige med 9.500 personer. Lavere skat på arbejde mv. kan forklare en stigning i antallet af økonomisk fattige på knap 7.000 personer, hvoraf indførslen og senere forhøjelser af beskæftigelsesfradraget samt afskaffelsen af mellemskatten forklarer 5.000 personer.

Der er betragtelig mobilitet ud af gruppen af økonomisk fattige.

→

Andelen, der forlader gruppen af økonomisk fattige fra det ene år til det næste, udgør i størrelsesordenen 30-45 pct. i hele perioden.

8.1 Udviklingen fra 1999 til 2012

Gruppen af økonomisk fattige udgør en relativt lille del af befolkningen. I 2012 var ca. 39.200 personer økonomisk fattige, svarende til godt 0,7 pct. af befolkningen, jf. figur 8.2. I 1999 udgjorde økonomisk fattige ca. 16.200 personer, svarende til ca. 0,3 pct. af befolkningen. Således er antallet af økonomisk fattige øget med 23.000 personer set over hele den betragtede periode fra 1999 til 2012. Udviklingen er dog stagneret efter 2009, og antallet af økonomisk fattige faldt med knap 4.000 personer fra 2011 til 2012.

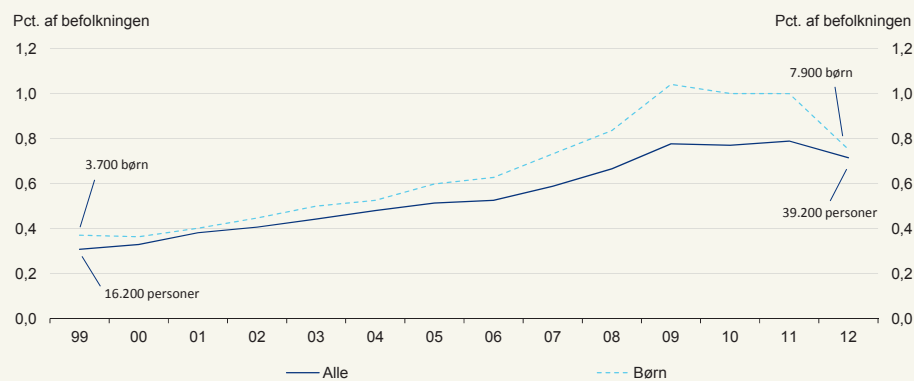
Antallet af økonomisk fattige børn er steget en smule mindre fra 1999 til 2012 end det samlede antal økonomisk fattige. Det skal blandt andet ses i lyset af et relativt stort fald fra 2011 til 2012, som hænger sammen med afskaffelse af de lave ydelser i kontanthjælpsystemet og afskaffelse af loft over børne- og ungeydelsen med virkning fra 2012.

Udviklingen i økonomisk fattigdom er ikke entydigt forbundet med udviklingen i bunden af indkomstfordelingen. Antallet af økonomisk fattige kan blive påvirket, hvis indkomstforholdene for personer med en indkomst under eller lige over den kritiske indkomstgrænse ændres. Antallet kan også blive påvirket, hvis indkomstforholdene for andre personer i befolkningen ændrer sig og dermed forskyder den kritiske indkomstgrænse, der er bundet op på indkomsterne midt i indkomstfordelingen.

Analyserne i dette kapitel viser, at der ikke kan peges på en bestemt årsag til, at der er sket en stigning i antallet af økonomisk fattige over perioden. Der er i stedet tale om en række forskellige forklaringer, der hver især bidrager til at forklare det øgede antal økonomisk fattige.

Udviklingen fra 1999 til 2012 skal særligt ses i lyset af, at økonomisk fattigdom opgøres efter et relativt indkomstmål. Medianindkomsten – og dermed den kritiske indkomstgrænse – er steget kraftigere end indkomsterne for familierne, der ligger omkring den kritiske grænse, hvormed flere får en indkomst under den kritiske grænse.

Figur 8.2
Økonomisk fattige, 1999-2012



Anm.: "Alle" omfatter også børn. Andelen for børn er i forhold til alle 2-17-årige. Afgrænsningen af økonomisk fattige er dokumenteret i kapitel 7. Antallet af økonomisk fattige kan først opgøres fra 1999. Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

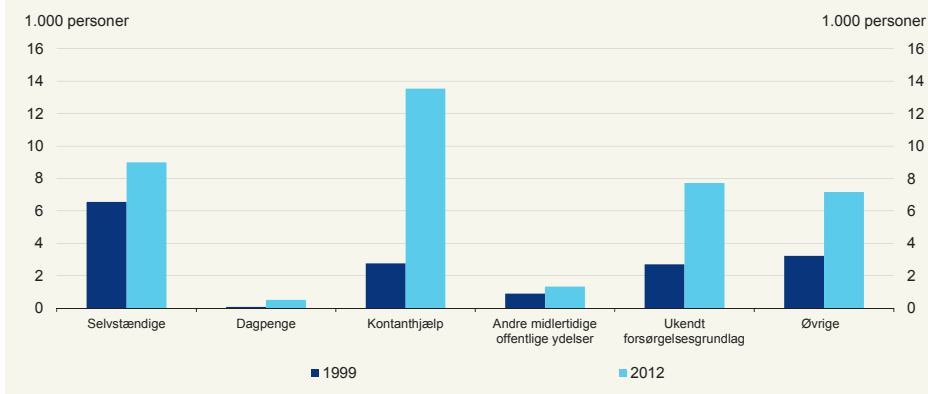
Som det fremgår af kapitel 7, er selvstændige og kontanthjælpsmodtagere overrepræsenterede blandt økonomisk fattige.

Da økonomisk fattigdom er opgjort på baggrund af familieindkomster, er det ikke kun den enkeltes karakteristika, men også karakteristika for andre familiemedlemmer, der er afgørende for, hvem der er økonomisk fattige. Nogle lønmodtagere kan eksempelvis være økonomisk fattige, fordi de er gift eller samlevende med en selvstændig erhvervsdrivende, der har lav indkomst. Ligeledes er det muligt for en person med forholdsvis lav indkomst ikke at være økonomisk fattig, hvis en anden person i familien har en høj indkomst.

Opdeles økonomisk fattige efter familiens arbejdsmarkedsstatus, fremgår det, at flere af de økonomisk fattige i 2012 end i 1999 er en del af en familie, hvor der mindst er én selvstændig eller én, der modtager kontanthjælp.

Antallet af økonomisk fattige i familier med kontanthjælpsmodtagere eller selvstændige er øget med godt 13.000 af den samlede stigning i økonomisk fattige på omkring 23.000 personer, jf. figur 8.3.

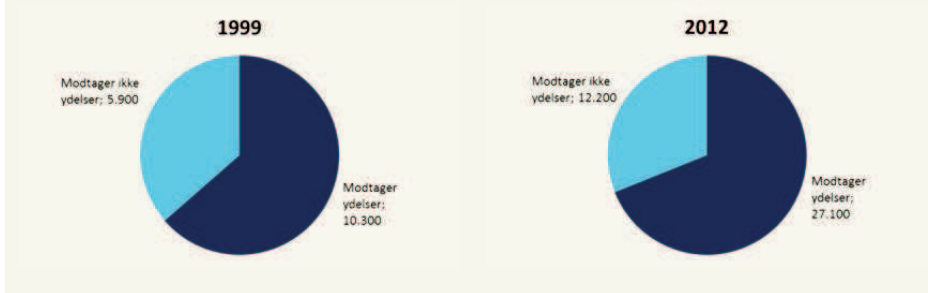
Økonomisk fattige, der indgår i familier med andre typer forsørgelsesgrundlag eller ukendt forsørgelsesgrundlag, er således øget med knap 10.000 personer. Denne gruppe har meget heterogene familieforhold. Gruppen består hovedsageligt af personer i familier, hvor der indgår personer uden registreret indkomst ('ukendt forsørgelsesgrundlag'), eller som er førtidspensionister og folkepensionister, der oftest er enlige. Økonomisk fattige førtidspensionister og folkepensionister kan fx være brøkpensionister, dvs. pensionister, der ikke har været i landet tilstrækkeligt længe til at modtage den fulde pensionsydelse.

Figur 8.3**Økonomisk fattige opdelt på familiens arbejdsmarkedsstatus i 1999 og 2012**

Anm.: Arbejdsmarkedsstatus i prioriteret rækkefølge: 1. Selvstændige, 2. Kontanthjælpsmodtagere, 3. Andre midlertidige offentlige ydelser, 4. Dagpengemodtagere, 5. Ukendt forsørgelsesgrundlag, 6. Øvrige.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Andelen af økonomisk fattige personer i familier, hvor der modtages offentlige ydelser, er steget en smule i den betragtede periode. I 1999 var ca. 64 pct. af økonomisk fattige i familier, hvor én eller flere modtog offentlige ydelser, mens det i 2012 drejede sig om ca. 69 pct., jf. figur 8.4.

Figur 8.4**Økonomisk fattige opdelt på, om nogen i familien modtager ydelser i året**

Anm.: Personer anses for at være del af en familie, der har modtaget ydelser, hvis bare én person i familien har modtaget en offentlig ydelse i løbet af året.

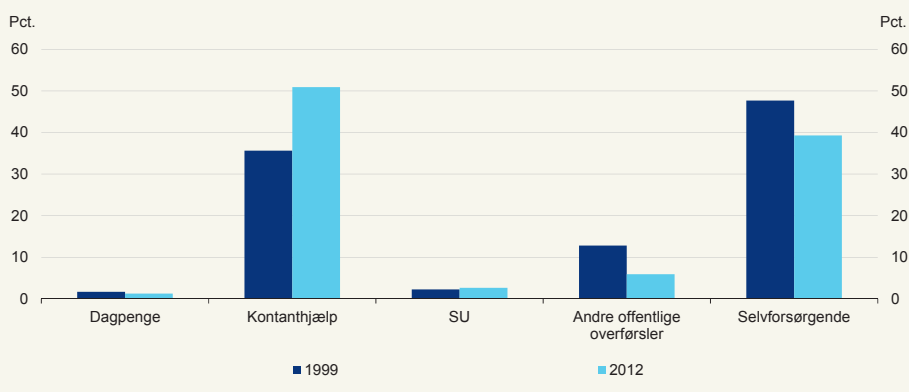
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Økonomisk fattige modtager især kontanthjælp i højere grad, jf. figur 8.5. Når flere kontanthjælpsmodtagere kategoriseres som økonomisk fattige, kan det skyldes, at mange kontanthjælpsmodtagere har en disponibel indkomst omkring den kritiske grænse, og at medianindkomsten er steget hurtigere end den generelle regulering af kontanthjælpsydelsen i den be-

tragtede periode. Det kan også skyldes, at der i perioden er sket ændringer i ydelserne, fx indførslen af "fattigdomsydelser", som blev afskaffet i 2012.

Figur 8.5

Andel af året med ydelser for økonomisk fattige i 1999 og 2012, 18-64-årige ikke-selvstændige



Anm.: Andel af året med ydelser på baggrund af DREAM-databasen. Omfatter personlige ydelser, dvs. ikke ydelser modtaget af familiemedlemmer. Den anvendte definition af, hvornår man betegnes som værende studerende, indebærer, at nogle i gruppen af økonomisk fattige har modtaget SU i en mindre del af året.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

For at få et nærmere billede af, hvilke forklaringer der er på det stigende antal økonomisk fattige, er der i nedenstående tabel udvalgt en række mulige forklaringer på stigningen, herunder hvilken kontanthjælpssats, familien modtager. Økonomisk fattigdom kan, som nævnt, afspejle andre forhold, herunder karakteristika for familiemedlemmer. Der er derfor inddraget andre karakteristika, som kunne være en forklaring på økonomisk fattigdom, herunder om der er selvstændige i familien eller brøkpensionister.

Der er samlet set blevet 23.000 flere økonomisk fattige i perioden fra 1999 til 2012. Opgørelsen bekræfter, at der er kommet flere økonomisk fattige på kontanthjælp.

Starthjælp kan kun i forholdsvis begrænset omfang bidrage til at forklare stigningen fra 1999 til 2012. Det skal ses i lyset af, at kontanthjælp på starthjælpsniveau blev afskaffet fra 1. januar 2012, og mange af de berørte er dermed allerede løftet ud af økonomisk fattigdom. Blandt de økonomisk fattige i 2012 har ca. 1.500 således modtaget starthjælp i 2010-2011, jf. tabel 8.1. Indkomsterne for de to foregående år har betydning for afgrænsningen af økonomisk fattigdom, hvorfor den fulde effekt af afskaffelsen af starthjælp først kan ses i 2014.

Det fremgår også af tabellen, at en større del af de økonomisk fattige modtager ungedydelser (kontanthjælp under 25 år). Der er dog især kommet flere økonomisk fattige kontanthjælpsmodtagere over 25 år. Det kan både skyldes lavere indkomst i 2010-2011 som følge af kon-

tanthjælpsloftet og loft over børne- og ungeydelsen, samt at medianindkomsten er vokset mere i gennemsnit end reguleringen af de offentlige overførsler fra 1999 til 2012.

Hertil kommer, at selvstændige i større omfang er omfattet, ligesom der er blevet flere brøkpensionister, og flere bliver kategoriseret som økonomisk fattige på grund af store renteudgifter.

Tabel 8.1
Udvikling i økonomisk fattige og mulige forklaringer i 1999 og 2012

	1999	2012	Ændring 1999 til 2012
Alle	16.200	39.200	23.000
Selvstændige voksne i familien ¹⁾	7.500	11.000	3.500
Brøkpensionist i familien	800	2.400	1.600
Store renteudgifter o.l. ²⁾	500	1.800	1.300
Kontanthjælpsmodtager under 25 år	2.300	4.600	2.300
Kontanthjælp, omfattet af regler for start-hjælp 2010-2011	-	1.500	1.500
Kontanthjælpsmodtager over 25 år	1.400	7.700	6.300
Kontanthjælpsmodtager o. 60 år i familien	150	1.000	850
Stipendiemodtager første del af året	200	500	300
Pensionistfamilie eller lønmodtagerpar ³⁾ med én indkomst	250	1.600	1.350
Person i husstand med flere familier ⁴⁾	2.100	4.300	2.200
Andre ⁵⁾	1.000	2.900	1.900
- heraf børn	150	500	350

Anm.: Personerne kan være omfattet af flere af de nævnte mulige "forklaringer". I tabellen er forklaringerne "rangordnet", og personerne er indplaceret efter det første forhold, de er omfattet af.

Noter: 1) Her indgår selvstændige og personer i familie med selvstændige og hovedaktionærer, herunder hvis der i indkomsten indgår underskud af selvstændig virksomhed.

2) Personer i familier, der ville have haft disponibel indkomst i 2012 hhv. 1999 over pågældende års kritiske indkomstgrænse, hvis de ikke havde haft negativ nettokapitalindkomst (ekskl. evt. imputeret lejeværdi), pensionsfradrag eller betalt underholdsbidrag.

3) Par, hvor én af parterne er fuldtidsbeskæftiget eller deltidsbeskæftiget, og den anden voksne er uden for arbejdsmarkedet, men ikke modtager overførselsindkomster.

4) I mindst 2 af de 3 år. Forholdet kan betyde, at der i familiens indkomst evt. burde medregnes indkomster fra en anden person.

5) Herunder tilfælde, hvor der reelt burde indgå indkomster fra andre personer i familiens disponible indkomst, men hvor disse ikke kan findes i registrene.

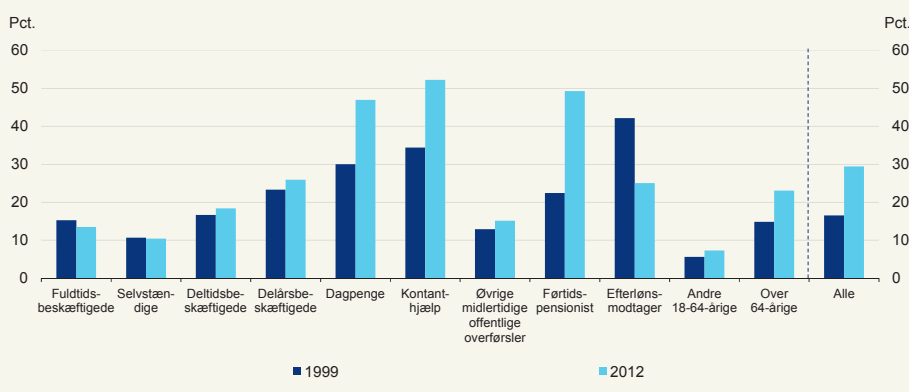
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Opgørelsen indikerer, at forklaringen på stigningen i antallet af økonomisk fattige primært er, at familier med indkomster omkring den kritiske indkomstgrænse har haft en indkomstfremgang, der har været mindre end udviklingen i medianindkomsten.

Dette billede bekræftes, hvis man betragter andelen af økonomisk fattige med indkomster lige under den kritiske indkomstgrænse. Denne andel er øget fra 16 pct. til 29 pct. i perioden fra 1999 til 2012, jf. figur 8.6. Det gælder i størst omfang for personer, der modtager overførselsindkomster, herunder kontanthjælpsmodtagere, dagpengemodtagere og førtidspensionister. Modsat er andelen omtrent uændret for beskæftigede og selvstændige.

Figur 8.6

Økonomisk fattige med disponibel indkomst mellem 45 pct. og 50 pct. af medianindkomsten opdelt på undergrupper i 1999 og 2012



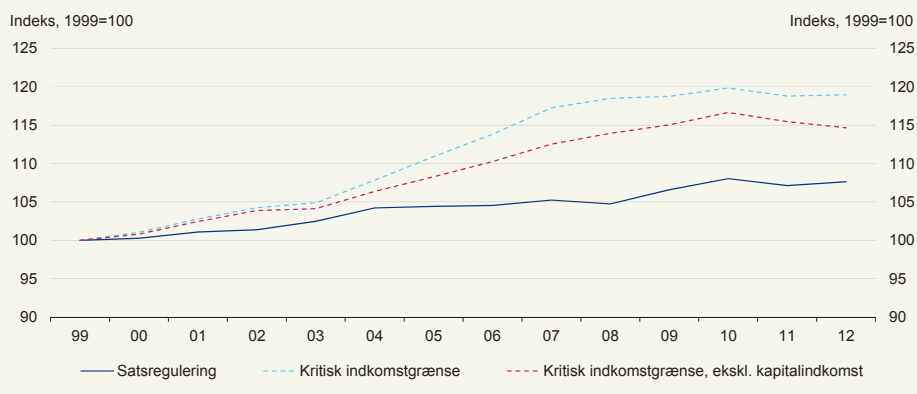
Anm.: Udviklingen indebærer også, at den gennemsnitlige indkomstfremgang for gruppen af økonomisk fattige er betydelig. Gruppen af økonomisk fattige har således realt set over 20 pct. mere til forbrug i 2012 end i 1999, jf. bilag 8.1. Se i øvrigt anmærkning til figur 7.2.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Fænomenet kan også illustreres ved at se på udviklingen i den kritiske indkomstgrænse sammenlignet med udviklingen i indkomstoverførslerne. Fra 1999 til 2012 var realvæksten i den kritiske indkomstgrænse ca. 19 pct., mens realvæksten i satsreguleringen, som bl.a. satsene i kontanthjælpssystemet reguleres efter, var på ca. 8 pct. i samme periode, jf. figur 8.7.

Realvæksten i den kritiske indkomstgrænse ville imidlertid kun være ca. 15 pct., hvis økonomisk fattigdom blev opgjort med udgangspunkt i disponibel indkomst eksklusive kapitalindkomst. Den relativt kraftige stigning i kapitalindkomsterne (herunder stigningen i det såkaldte imputerede afkast af ejerbolig), særligt i perioden fra 2006 til 2008, har således medvirket til at øge medianindkomsten i den betragtede periode og dermed også antallet af økonomisk fattige. Det skyldes, at det særligt er personer i midten og den øvre del af indkomstfordelingen, der er boligejere og har finansielle aktiver.

Figur 8.7
Real udvikling i satsreguleringen og den kritiske indkomstgrænse, 1999-2012

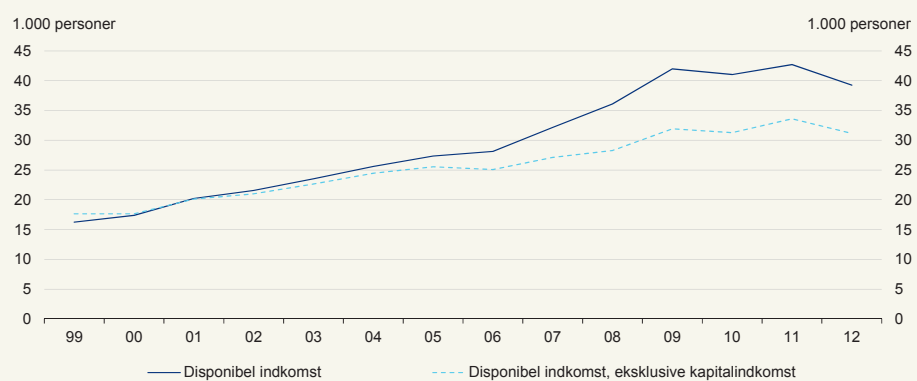


Anm.: Udvikling korrigeret for udviklingen i det samlede forbrugerprisindeks. Den kritiske indkomstgrænse opgjort med udgangspunkt i disponibel indkomst eksklusive værdien af kapitalindkomst og skat af kapitalindkomst.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypemodell og egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

En stor del af stigningen i antallet af økonomisk fattige i 00'erne kan således forklares af udviklingen i kapitalindkomsterne i perioden. Hvis der ses bort fra kapitalindkomst ved opgørelse af antallet af økonomisk fattige, reduceres stigningen i antallet af økonomisk fattige fra godt 140 pct. til godt 75 pct. fra 1999 til 2012, jf. figur 8.8.

Figur 8.8
Økonomisk fattige opgjort med udgangspunkt i disponibel indkomst eksklusive kapitalindkomst, 1999-2012



Anm.: Økonomisk fattigdom opgjort hhv. med og uden værdien af kapitalindkomst (efter-skat).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

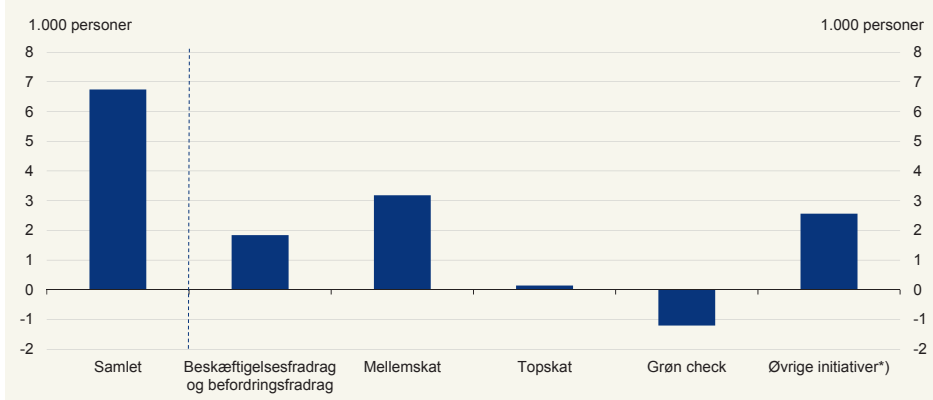
Stigningen i kapitalindkomst fra 1999 til 2012 skal ses i sammenhæng med de store prisstigninger på ejendomme og generelt stigende aktie- og obligationskurser i perioden.

Når den kritiske indkomstgrænse er steget relativt kraftigt, skal det også ses i sammenhæng med skattereformer, der har sænket skatten på arbejde. Ændringer i skattepolitikken fra 1999 til 2012 har isoleret set været med til at øge den disponible indkomst for personer i beskæftigelse. Det betyder samtidig, at medianindkomsten er steget og dermed også den kritiske indkomstgrænse for økonomisk fattigdom. Skattepolitikken har derfor medvirket til at øge antallet af personer uden for arbejdsmarkedet, der har en indkomst under den kritiske indkomstgrænse.

De skatteændringer, der blev gennemført frem til 2011, kan isoleret set forklare en stigning i antallet af økonomisk fattige på godt 6.700 personer fra 1999 til 2012, jf. figur 8.9. Skatteelementerne omfatter blandt andet indførelsen og senere forhøjelser af beskæftigelsesfradraget og afskaffelse af mellemskatten.

Figur 8.9

Isoleret virkning på antallet af økonomisk fattige af initiativer på skatteområdet frem til 2011



Anm.: Isolerede virkninger, som derfor ikke summer til den samlede virkning.

Note: *) Øvrige initiativer omfatter ændringer af skatteværdi af personfradrag i bundskat, kommuneskat, sundhedsbidrag og kirkeskat, ændring i bundskattesats samt indførelse af udligningsskat. Se bilag 8.2 for isolerede virkninger af de enkelte elementer i figuren.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Ændringerne i skattereglerne er som nævnt indført med henblik på at øge gevinsten ved arbejde. Øgede incitamenter til arbejde styrker arbejdsudbuddet og på længere sigt beskæftigelsen. Større arbejdsmarkedsdeltagelse vil medvirke til at reducere antallet af personer på overførselsindkomst og dermed modvirke den umiddelbare tendens til flere økonomisk fattige. Det er ikke muligt at skønne over gennemslaget af adfærdsvirkningen på antallet af økonomisk fattige i 2012.

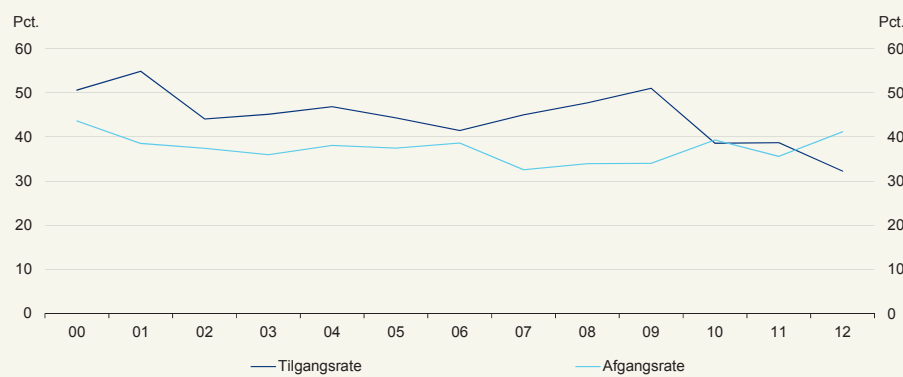
8.2 Mobilitet

Afgrænsningen af økonomisk fattigdom tager udgangspunkt i gruppen af personer, der i minimum tre år indgår i den 1-årige lavindkomstgruppe. Det skal blandt andet ses i lyset af, at op mod 350.000 personer har en relativt lav disponibel indkomst i et enkelt år, og mobiliteten ud af gruppen er betragtelig, jf. kapitel 5.

Mobiliteten er også stor ud af økonomisk fattigdom. Stigningen i antallet af økonomisk fattige har ikke ført til væsentlig lavere mobilitet ud af gruppen set over den betragtede periode, jf. figur 8.10.

Figur 8.10

Andel, der hhv. tilgår og afgår fra økonomisk fattigdom, 2000-2012

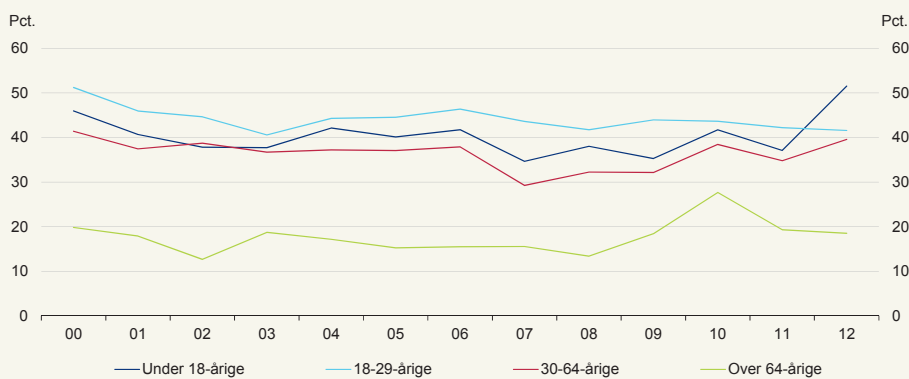


Anm.: I forhold til økonomisk fattige året før. Afgangen omfatter udvandrede og døde.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Andelen, der forlader gruppen af økonomisk fattige fra det ene år til det næste, udgør i størrelsesordenen 30-45 pct. uanset konjunktursituationen. Afgangsraten er betydelig for alle aldersgrupper, men faldende med alderen, jf. figur 8.11.

Figur 8.11
Afgang fra økonomisk fattigdom opdelt på alder, 2000-2012

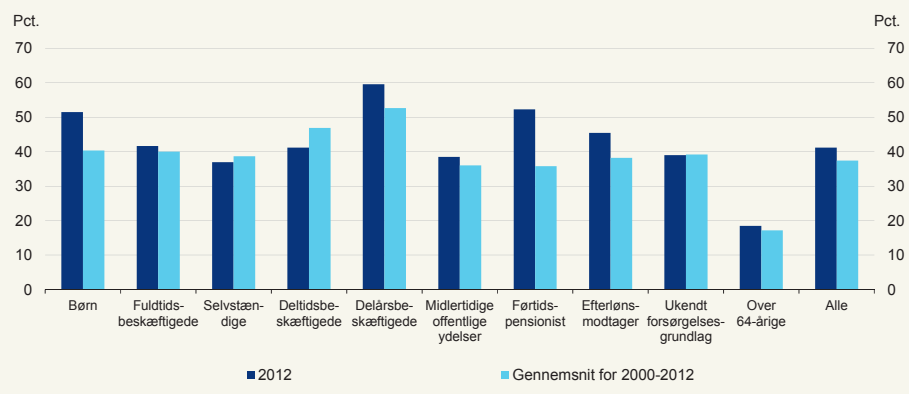


Anm.: I forhold til økonomisk fattige året før. Afgang omfatter udvandrede og døde. Den øgede afgangsrate for børn i 2012 skal ses i lyset af afskaffelsen af fattigdomsydelserne, jf. kapitel 9.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Fra 2011 til 2012 udgjorde afgang fra gruppen godt 40 pct., hvilket var over gennemsnittet i det seneste årti. Afgang var særligt høj for børn, delårsbeskæftigede og førtidspensionister, jf. figur 8.12.

Figur 8.12
Afgang fra økonomisk fattigdom opdelt på arbejdsmarkedsstatus



Anm.: Afgang i året i forhold til økonomisk fattige året før. Afgang omfatter udvandrede og døde.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

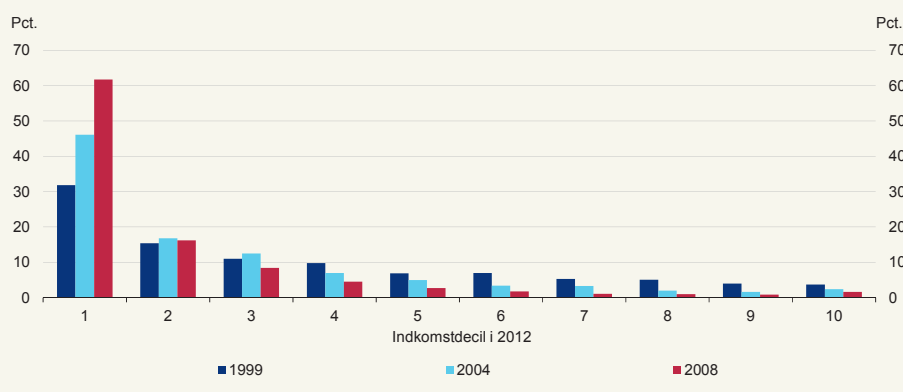
Afgang fra økonomisk fattigdom er relativt lav for over 64-årige. Den forholdsvis lave afgang skal ses i lyset af, at gruppen er relativt lille og blandt andet består af brøkpensionister, der også i de efterfølgende år vil have en relativt lav indkomst.

Afgang fra økonomisk fattigdom hænger sammen med, at et eller flere af kriterierne for økonomisk fattigdom ikke længere er opfyldt, dvs. indkomsten overstiger den kritiske indkomstgrænse, formuen overstiger den kritiske formuegrænse, eller familien omfatter en studerende over 17 år. Studerende over 17 år kan have en relativt lav indkomst, men er ifølge definitionen ikke økonomisk fattige. Situationen er som udgangspunkt hverken ufrivillig eller vedvarende og har som formål at forbedre mulighederne for job og løn senere i livet, jf. kapitel 7.

Personer, der forlader gruppen af økonomisk fattige, rykker op i indkomstfordelingen. En del bevæger sig kun et lille stykke op i indkomstfordelingen, mens nogle rykker ganske langt. I 2012 var over 50 pct. af de økonomisk fattige i 2004 ikke længere blandt de 10 pct. med de laveste indkomster, jf. figur 8.13.

Figur 8.13

Placering i indkomstfordelingen i 2012 for økonomisk fattige i 1999, 2004 og 2008



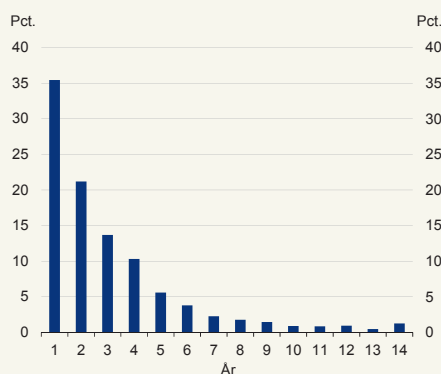
Anm.: Omfatter ikke udvandrede og døde.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Personerne, der forlader gruppen af økonomisk fattige, fordeler sig ikke proportionalt i indkomstfordelingen, men er koncentreret i den nedre halvdel. Det skyldes blandt andet, at der her er overvægt af personer med relativt lavt uddannelsesniveau.

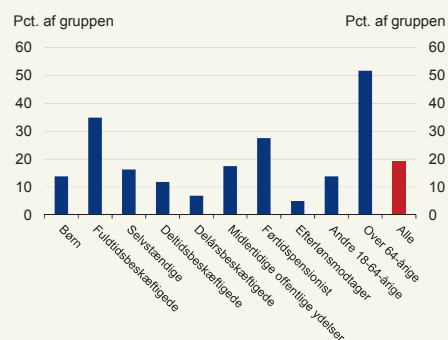
Den store mobilitet ind og ud af økonomisk fattigdom betyder, at godt 55 pct. af de økonomisk fattige i 2012 kun har været omfattet af økonomisk fattigdom i et eller to år, jf. figur 8.14. Knap 20 pct. havde været økonomisk fattige i minimum 5 år.

Figur 8.14
Varighed af økonomisk fattigdom i 2012



Anm.: Varighed for økonomisk fattige i 2012. Økonomisk fattigdom i 14 år svarer til hele den betragtede periode fra 1999 til 2012.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Figur 8.15
Personer med mindst 5 år i økonomisk fattigdom opdelt på arbejdsmarkedsstatus i 2012



Anm.: Andel af alle økonomisk fattige i gruppen i 2012.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Andelen af økonomisk fattige med minimum 5 år i økonomisk fattigdom i 2012 er højere end gennemsnittet for over 64-årige, fuldtidsbeskæftigede og førtidspensionister, jf. figur 8.15. For gruppen af økonomisk fattige pensionister hænger det blandt andet sammen med, at forsørgelsesgrundlaget typisk ikke ændrer sig væsentligt fra det ene år til det næste.

Andelen af økonomisk fattige efterlønsmodtagere, delårsbeskæftigede, deltidsbeskæftigede og børn med minimum 5 år i økonomisk fattigdom er modsat relativt lav.

8.3 Initiativer med betydning for økonomisk fattigdom

Ekspertudvalget om fattigdom har i sin beretning lagt vægt på, at der bør redegøres for udviklingen i økonomisk fattigdom som følge af gennemførte politiske indsatser med betydning for økonomisk fattigdom og foretages vurderinger af gennemførte politiske indsatser med betydning for økonomisk fattigdom.

Der er i det foregående afsnit præsenteret en belysning af den faktiske udvikling i antallet af økonomisk fattige, herunder betydningen af politiske initiativer. Der er mange forhold, som har betydning for udviklingen i økonomisk fattigdom, og det er væsentlig nemmere at belyse konsekvenserne af politiske indsatser, når der foreligger indkomstoplysninger, hvor indsatsen har haft effekt. Det seneste år med indkomstoplysninger er 2012, og mange af regeringens initiativer vil først få effekt i de kommende år. Afskaffelsen af de lave ydelser i kontanthjælps-

systemet ("fattigdomsydelserne") og loftet over børne- og ungeydelsen, der isoleret set reducerer antallet af økonomisk fattige, har imidlertid effekt allerede fra 2012. Begge initiativer øger overførslerne for personer omfattet af ændringerne, herunder nogle personer med en disponibel indkomst, der før lå under den kritiske indkomstgrænse.

Afskaffelsen af 'fattigdomsydelserne' er særligt målrettet personer med de laveste indkomster og skønnes isoleret set at ville reducere antallet af økonomisk fattige med 5.500 personer, når den fulde virkning er realiseret.

Højere ydelser kan principielt løfte indkomstoverførselsmodtagere ud af økonomisk fattigdom, men mindre tilskyndelse til beskæftigelse og uddannelse kan samtidig føre til fastlåsning i langvarig offentlig forsørgelse.

Afskaffelsen af loftet over børne- og ungeydelsen forbedrer forholdene for familier med børn, herunder særligt familier med flere børn. Initiativet skønnes at ville løfte familiens disponible indkomst over den kritiske grænse for økonomisk fattigdom for omkring 3.000 personer.

Afskaffelsen af 'fattigdomsydelserne' og loftet over børne- og ungeydelsen skønnes tilsammen (isoleret set) at ville reducere antallet af økonomisk fattige med omkring 7.000 personer, idet initiativerne til dels omfatter nogle af de samme familier.

Nedenfor vurderes virkningen på økonomisk fattigdom for de af regeringens initiativer, der må forventes at have en væsentlig direkte og umiddelbar betydning for familiernes disponible indkomst, men hvor reformernes virkning endnu ikke kan spores i indkomstoplysningerne.

Skattereformen, kontanthjælpsreformen og reformen af førtidspension og fleksjob øger isoleret set antallet af økonomisk fattige, når der ses bort fra adfærdsvirkninger.

Initiativernes virkning på antallet af økonomisk fattige skal ses i sammenhæng med deres virkning på beskæftigelse og uddannelsestilbøjelighed. Reformerne sigter således på, at ydelsessystemerne skal virke mindre fastlåsende, så flere får et godt afsæt for et langt og aktivt arbejdsliv, og at udsatte grupper i højere grad får støtte og hjælp til at opnå uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet. Med kontanthjælpsreformen og reformen af førtidspension og fleksjob er der derfor indført en helhedsorienteret indsats, som giver bedre muligheder for, at borgere, der er klar til det, kan få hjælp til at komme i uddannelse eller job.

Disse positive adfærdseffekter kan der ikke umiddelbart sættes tal på, da de ikke på forhånd kan henføres til den enkelte person eller familie. Det betyder også, at der ikke kan laves et samlet skøn for betydningen af reformerne.

De positive effekter forventes dog at være betydelige. Der er tegn på, at initiativer målrettet reduktion af økonomisk fattigdom blandt andet kan omfatte øget indsats for at sikre alle en erhvervskompetencegivende uddannelse og et solidt fodfæste på arbejdsmarkedet. Desuden vil en tidlig indsats overfor udsatte børn kunne medvirke til at sikre reelt lige muligheder og dermed mindske risikoen for social udsathed og økonomisk fattigdom, jf. kapitel 9.

Kontanthjælpsreformen, der blandt andet sigter på at øge tilskyndelsen til og muligheden for at opnå en kompetencegivende uddannelse ved at støtte unge uddannelsesparate i at gennemføre en ungdomsuddannelse, skønnes isoleret set som udgangspunkt at have begrænset betydning for antallet af økonomisk fattige. Det skyldes, at det nye kontanthjælpssystem blandt unge er udformet således, at kun personer, der vurderes at kunne påbegynde en uddannelse inden for et år, skal visiteres som uddannelsesparate med den reducerede ydelse.

Isoleret set og før ændret adfærd kan antallet af økonomisk fattige øges med mellem 0-1.900 personer som følge af reformen. Den øvre ende af intervallet er med sikkerhed et overkantskøn grundet de mekaniske forudsætninger, der indebærer, at det beregningsteknisk er lagt til grund, at alle visiteres uddannelses- og jobparate. De helt foreløbige erfaringer viser dog, at 50-75 pct. af uddannelseshjælpsmodtagerne i målgruppen vurderes aktivitetsparate og derved får tillæg, således at den samlede ydelse svarer til den tidligere kontanthjælp.

Den isolerede virkning skal ses i lyset af, at kontanthjælpsreformen er lavet for at øge incitamenterne til og mulighederne for uddannelse og arbejde og dermed føre til højere indkomst på længere sigt. Kontanthjælpsreformen forventes at øge beskæftigelsen med 4.500 personer og øge antallet af studerende med 4.400. På sigt skønnes virkningen på beskæftigelsen at overstige 4.500 personer, i takt med at flere færdiggør en uddannelse og derved opnår en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet. Disse virkninger trækker isoleret set i retning af at mindske økonomisk fattigdom.

Hvordan reformerne påvirker den enkelte, afhænger af en række personlige karakteristika. Der er taget en række hensyn i reformerne, der blandt andet indebærer, at der i kontanthjælpsreformen tages hensyn til enlige forsørgere, og at incitamenterne til uddannelse alene styrkes for personer, der vurderes at være uddannelsesparate.

Tabel 8.2 viser, hvordan kontanthjælpsreformen virker for en konkret 27-årig uden uddannelse, som er uddannelsesparat. Hvis vedkommende kommer i job, stiger indkomsten umiddelbart. Hvis der påbegyndes en uddannelse, er det forudsat, at indkomsten (på uddannelsesydelse) omtrent svarer til SU, til gengæld bliver den forventede indkomst højere, når uddannelsen er færdiggjort, og muligheden for at opnå fast arbejdsmarkedstilknytning er styrket.

Tabel 8.2
Eksempel på forskellige scenarier for en 27-årig enlig ikke-forsørger, uddannelsesparat

	27 år	28 år	29 år	30 år	31 år
Ydelse/indkomst pr. måned					
Før reform - kontanthjælp	10.700	10.700	10.700	10.700	10.700
Ændring i kr. pr. måned					
Med reform					
- Kommer ikke i uddannelse	-4.800	-4.800	-4.800	0	0
- 3-årig uddannelse og dernæst besk. ¹⁾	-4.800	-4.800	-4.800	12.100	12.100
- I job som ufaglært ¹⁾	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000

Anm.: 2014-niveau. Baseret på en række skematiske antagelser. For personer i praktik med løn vil indkomsten overstige SU-niveau.

Note: 1) Det er bl.a. lagt til grund, at vedkommende får en månedsløn på 20.700 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag, hvis den ufaglærte går i job, og at lønnen udgør 22.800 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag efter endt uddannelse, hvis der påbegyndes og fuldføres en 3-årig uddannelse.

Kilde: Egne beregninger.

Reform af førtidspension og fleksjob skønnes isoleret set at øge antallet af økonomisk fattige med mellem 0 og 2.900 personer som følge af, at ydelser i ressourceforløb kan ligge under ydelsesniveauet som førtidspensionist. Effekten skal ses i lyset af, at man på ressourceforløbet skal have en ydelse på samme niveau, som man modtog forud for ressourceforløbet (ydelsen vil dog ikke afhænge af ægtefælles/samlevers indkomst eller formue). Formålet med ressourceforløbene er at hjælpe disse personer til at opbygge tilstrækkelige kompetencer til at blive en del af arbejdsmarkedet og dermed kunne forsørge sig selv. Reformen skønnes med nogen usikkerhed samlet set at øge erhvervsdeltagelsen med godt 9.000 personer på langt sigt.

Skattereformen skønnes isoleret set at øge antallet af økonomisk fattige med omkring 5.800 personer, når der ses bort fra adfærd. Det skal ses i sammenhæng med, at reformen forventes at øge arbejdsudbuddet med 15.800 personer, hvoraf 9.000 kommer fra højere erhvervsdeltagelse. Højere erhvervsdeltagelse vil isoleret set bidrage til at reducere antallet af økonomisk fattige.

Den markante virkning på arbejdsudbuddet af reformerne vil mindske risikoen for at blive berørt af økonomisk fattigdom, ligesom reformerne forbedrer muligheden for at ændre en økonomisk udsat situation ved egen kraft.

En kompetencegivende uddannelse styrker ofte fodfæstet på arbejdsmarkedet. Der er derfor gennemført en folkeskolereform, der skal sikre en bedre skole for alle elever, samt en SU-reform, der målretter støtten til de studerende og sikrer en hurtigere og bedre færdiggørelse på de videregående uddannelser. Hertil kommer, at regeringen har indgået en aftale om en EUD-reform med grundlæggende ændringer og forbedringer af erhvervsuddannelserne, som skal få flere unge til at tage en erhvervsuddannelse, når de er færdige i grundskolen. Disse reformer skal sikre, at flere unge får en kompetencegivende uddannelse, der kan sikre dem

et solidt fodfæste på arbejdsmarkedet og dermed også reducere risikoen for, at de ender i økonomisk fattigdom.

Der er desuden gennemført en bred aftale om en sygedagpengereform, der blandt andet skal sikre økonomisk sikkerhed for sygemeldte samt en tidligere og bedre indsats. Reformen skal øge muligheden for, at sygemeldte kommer hurtigt tilbage i arbejde. Reformen skal bidrage til, at færre ender i passiv forsørgelse samt mindske den utryghed, der kan opstå ved ikke at kunne forsørge sig selv.

Det er regeringens ønske at blive målt på indsatsen for at forbedre forholdene for de socialt udsatte. Regeringen har derfor fremsat en række konkrete socialpolitiske 2020-mål, som kan sikre, at der kan følges op på indsatsen i forhold til de mest socialt udsatte. De socialpolitiske mål skal også sikre, at den hjælp, der ydes, gør en forskel og medvirker til at forbedre forholdene for de svageste i samfundet, jf. kapitel 9.

Udover de nævnte initiativer, som må forventes at have en væsentlig direkte og umiddelbar betydning for familiernes disponible indkomst, er der taget en række initiativer, der sigter på at forbedre forholdene for udsatte grupper, jf. boks 8.1. Disse initiativer kan - selvom det ikke nødvendigvis kan aflæses umiddelbart i statistikken – have betydning for antallet af fattige på længere sigt.

Boks 8.1

Socialpolitiske initiativer, der kan have betydning for antallet af økonomisk fattige

Der er de seneste år iværksat en række initiativer, som adresserer fattigdom. Nedenfor er en ikke udtømmende liste med initiativer. Selvom virkningerne af initiativerne ikke alle sammen kan aflæses i statistikken, kan de alligevel have en indirekte og/eller langsigtet betydning for antallet af fattige.

- Udbredelse og forankring af erfaringerne fra Hjemløsestrategien
- En styrket indsats mod hjemløshed
- Indsats mod hjemløshed hos unge
- Bedre handlemuligheder for kommunerne i forhold til udsættelsestruede lejere
- Ret til et ekstra tilskud til dækning af udgifter til tandbehandling for modtagere af kontanthjælp
- Helhedsorienteret boligsocial indsats
- Et nyt socialtilsyn
- 91 mio. kr. til særligt udsatte familier
- Udsatte voksne
- Udsatte børn og unge
- Tidlig hjælp til børn og unge i udsatte familier
- Rådighedsteams for inklusion i dagtilbud og skoler
- Særligt børnetilskud til selvvalgt enlige forsørgere
- Stofmisbrugspakken er sat i gang i 2013
- Opprioritering af psykiatrien
- Integrationsplan for nyankomne udlændinge
- 16 mio. kr. til traumatiserede flygtningefamilier

Initiativerne er uddybet i bilag 8.3.

Regeringens initiativer bidrager især til at løfte børnefamilier og dermed børn ud af økonomisk fattigdom. Både afskaffelsen af "fattigdomsydelserne" og loft over børne- og ungeydelsen skønnes isoleret set at reducere antallet af børn i familier berørt af fattigdom med omkring 2.500, når den fulde virkning er realiseret.

Afskaffelsen af 'fattigdomsydelserne' og loftet over børne- og ungeydelsen skønnes tilsammen (isoleret set) at ville reducere antallet af økonomisk fattige børn med omkring 3.700, idet initiativerne til dels omfatter nogle af de samme familier.

Bilag 8.1 Indkomstudvikling 1999-2012

Den reale disponible indkomst er steget for alle indkomstgrupper fra 1999 til 2012, jf. tabel. Indkomststigningen har været størst i den øvre del af indkomstfordelingen, hvilket blandt andet skyldes udviklingen i kapitalindkomsterne og lettelserne i skatten på arbejde.

Den relativt store stigning i disponibel indkomst blandt personer berørt af økonomisk fattigdom skal ses i lyset af den tilsvarende beskedne indkomststigning blandt personer i 1. indkomstdecil (de 10 procent af befolkningen med de laveste indkomster), der har været medvirkende til, at gruppen af økonomisk fattige omfatter flere med indkomst umiddelbart under den kritiske indkomstgrænse i 2012 end i 1999.

Tabel
Real indkomstudvikling, 1999-2012

	Indkomstudvikling i perioden
	Pct.
1. indkomstdecil	1,5
- heraf økonomisk fattige	21,6
2. indkomstdecil	12,1
3. indkomstdecil	13,9
4. indkomstdecil	15,0
5. indkomstdecil	16,9
6. indkomstdecil	18,7
7. indkomstdecil	20,3
8. indkomstdecil	22,1
9. indkomstdecil	24,5
10. indkomstdecil	33,1

Anm.: Gennemsnitlig ækvivaleret disponibel indkomst korrigeret til 2012-prisniveau med udviklingen i forbrugerpriserne. Afgrænset til personer med positiv disponibel indkomst i året.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Den beskedne stigning i real disponibel indkomst blandt personer nederst i indkomstfordelingen for hele befolkningen kan blandt andet skyldes, at flere unge er i uddannelse i 2012 end i 1999, jf. kapitel 5. Studerende er kendetegnet ved at have en forholdsvis lav indkomst i studieårene, mens indkomsten i de erhvervsaktive år typisk bliver højere som følge af et højere kompetenceniveau. Studerende indgår imidlertid som nævnt ikke i gruppen af økonomisk fattige. Indkomstudviklingen for selvstændige har også haft betydning for den relativt lave indkomstfremgang for personer nederst i indkomstfordelingen.

Bilag 8.2 Virkning af skatteændringer frem til 2011

Politiske initiativer på skatteområdet i perioden 1998 til 2011 (dvs. før 2012) skønnes isoleret set at have øget antallet af økonomisk fattige i 2012 med i størrelsesordenen 6.700 personer, heraf er 1.600 børn, jf. tabel.

Tabel

Dekomponering af de isolerede virkninger af initiativer på skatteområdet frem til 2011

	Økonomisk fattige i 2012	Heraf børn	Bidrag fra ændring i kritisk indkomstgrænse
Samlet	6.700	1.600	10.300
Beskæftigelsesfradrag og befordringsfradrag	1.800	500	2.700
Afskaffelse af mellemskat	3.200	900	3.200
Højere topskattegrænse	100	0	200
Grøn check	-1.200	-300	1.200
Personfradrag	1.200	0	-2.500
Bundskat	1.400	500	5.900
Udligningskat	0	0	0

Anm.: Tabellen viser effekten af initiativer gennemført 1998-2011 og deres betydning for økonomisk fattigdom i 2012.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Opgørelsen er baseret på oplysninger om indkomster mv. for personer i 2012. Virkningen af skatteændringerne er opgjort som forskellen på antallet af økonomisk fattige ved gældende regler i 2012 og antallet af økonomisk fattige alternativt opgjort med regler gældende i 1998.

Bilag 8.3 Socialpolitiske initiativer

Eksempler på gennemførte politiske initiativer, der kan have betydning for antallet af økonomisk fattige:

- **Udbredelse og forankring af erfaringerne fra Hjemløsestrategien.** Satspuljekredsen vedtog i september 2013 en plan for udbredelse og forankring af erfaringerne fra *Hjemløsestrategien* til øvrige kommuner. Der er afsat 14,2 mio.kr. hertil fra den oprindelige bevilling til Hjemløsestrategien, som er suppleret med midler fra *En styrket indsats mod hjemløshed* for 2014 med 5,5 mio. kr.
- **En styrket indsats mod hjemløshed.** I *satspuljeaftalen for 2014* er der afsat i alt 72,5 mio. kr. til en styrket indsats mod hjemløshed. Her er der særligt fokus på at styrke den forebyggende, tidlige og målrettede indsats for udsatte unge, som enten lever i hjemløshed, eller som er i risiko for at blive hjemløse, hvortil der er afsat 60,6 mio. kr. af bevillingen.
- **Indsats mod hjemløshed hos unge.** Med *finansloven for 2014* er der afsat 20 mio. kr. i 2014-2017. Det er aftalt, at puljen udmøntes ved at give kommunerne mulighed for at yde hjælp til huslejudgifter til unge under 30 år på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller revalidering, som er i en udsat boligsituation.
- **Bedre handlemuligheder for kommunerne i forhold til udsættelsestruede lejere.** Kommunerne har fået mulighed for at yde løbende hjælp til betaling af husleje i en midlertidig periode til personer, der er udsættelsestruede pga. huslejerestance.
- **Ret til et ekstra tilskud til dækning af udgifter til tandbehandling for modtagere af kontanthjælp.** Personer, der modtager ydelser efter lov om aktiv socialpolitik svarende til uddannelseshjælps- eller kontanthjælpsniveau, kan få tilskud til tandpleje.
- **Helhedsorienteret boligsocial indsats.** Der er afsat 50 mio. kr. i perioden 2013-16 til en helhedsorienteret boligsocial indsats.
- **Et nyt socialtilsyn.** Der er gennemført en godkendelses- og tilsynsreform, der skal sikre en højere og mere ensartet kvalitet i indsatsen gennem klarere og mere præcise regler for godkendelse og tilsyn med tilbuddene på det sociale område, og herunder de faglige krav til anbringelsesstederne for udsatte børn og unge. Reformen trådte i kraft 1. januar 2014.
- **91 millioner til særligt udsatte familier.** Som en del af *kontanthjælpsreformen* har Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og Beskæftigelsesministeriet udpeget 10 kommuner, der skal deltage i et forsøg, som skal hjælpe særligt udsatte familier. Der er afsat 91 mio. kr. til indsatsen over de næste tre år.
- **Udsatte voksne.** Der er med *satspuljeaftalen for 2013* afsat 51 mio. kr. i perioden 2013-16 til udsatte voksne, som blandt andet omfatter en strategi for udsatte grønlændere og deres børn samt en styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats.
- **Udsatte børn og unge.** Der er afsat ca. 360 mio. kr. i perioden 2013-16, heraf 268 mio. kr. til en samlet indsats med det formål at sikre en massiv, tidlig og forebyggende indsats over for børn for at beskytte dem mod overgreb og misrøgt (*Overgrebspakken*).

- **Tidlig hjælp til børn og unge i udsatte familier.** Med *finanslovsaftalen for 2014* blev der afsat i alt 280 mio. kr. i 2014-2017 til en samlet forebyggelsespakke, der skal sikre en tidlig og målrettet indsats over for børn og unge, der vokser op i udsatte familier. *Forebyggelsespakken* indeholder en række initiativer.
- **Rådighedsteams for inklusion i dagtilbud og skoler.** Der er afsat 60 mio. kr. i perioden 2013-16 til rådighedsteams for inklusion i dagtilbud og skoler.
- **Særligt børnetilskud til selvvalgt enlige forsørgere.** Reglerne om særligt børnetilskud er udvidet til også at omfatte selvvalgt enlige forsørgere pr. 1. januar 2014.
- **Stofmisbrugspakken er sat i gang i 2013.** Med denne plan forbedres kvaliteten af den sociale stofmisbrugsbehandling ved blandt andet at sikre anvendelsen af viden og metoder med dokumenteret effekt i behandlingsindsatsen.
- **Opprioritering af psykiatrien.** Der er i *satspuljeaftalen for 2014* afsat 410 mio. kr. over fire år til opfølgning på psykiatriudvalgets rapport. Derudover indebærer *finanslovsaftalen for 2014*, at psykiatrien samlet set løftes med 150 mio. kr. i 2014 og 50 mio. kr. årligt varigt herefter.
- **Integrationsplan for nyankomne udlændinge.** Der er indført pligt for kommunerne til at tilbyde alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte en integrationsplan, som skal sikre en helheds- og familieorienteret integrationsindsats for nye borgere med henblik på hurtigt at blive velintegrerede.
- **16 mio. kr. til traumatiserede flygtningefamilier.** Der er med *satspuljeaftalen for 2012* afsat 16 mio. kr. over fire år til et udviklingsprojekt, der skal styrke indsatsen for traumatiserede flygtningefamilier, herunder i samarbejde med kommuner videreudvikle metoder for en virkningsfuld indsats. Indsatsen skal forebygge marginalisering af disse familier.

Bilag 8.4 Betydning af datakilder mv.

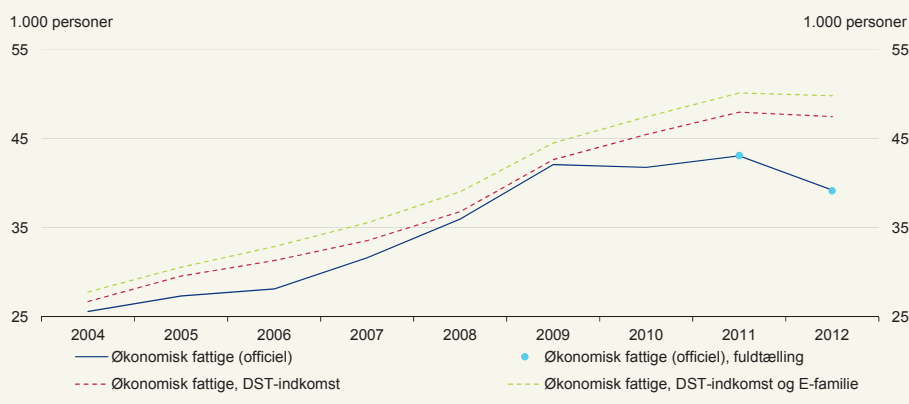
Opgørelserne af økonomisk fattigdom i ekspertudvalgets beretning og denne redegørelse tager udgangspunkt i lovmodellens datagrundlag, der vedligeholdes af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Lovmodellens datagrundlag udarbejdes med et analytisk sigte, og et af hovedmålene er at sikre et konsistent grundlag for indkomstfordelingsanalyser.

Der er offentliggjort opgørelser af økonomisk fattigdom, der i et vist omfang afviger fra de officielle opgørelser i denne redegørelse. Afvigelse skal ses i lyset af, at opgørelsen af økonomisk fattigdom afhænger af de benyttede datakilder mv. Dette bilag beskriver betydningen af datakilder, herunder hvorfor lovmodellens datagrundlag vurderes at give det mest retvisende billede af udviklingen i antal økonomisk fattige.

Som alternativ til lovmodellens datagrundlag kan anvendes indkomstoplysninger mv. fra Danmarks Statistik (DST), som blandt andet tager udgangspunkt i en anden opgørelse af disponibel indkomst og en anden familieafgrænsning. Opgøres antallet af økonomisk fattige med udgangspunkt i den disponible indkomst fra DST, øges antallet af økonomisk fattige fra 39.200 til 47.500 personer i 2012, jf. figur.

Figur

Opgørelse af økonomisk fattigdom med forskellige datakilder mv., 2004-2012



Anm.: Figuren tager udgangspunkt i den officielle opgørelse af økonomisk fattigdom på grundlag af oplysningerne i lovmodellens datagrundlag. I opgørelserne indlægges successivt DST's disponible indkomst og E-familiebegrebet i opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Afgrænses familier samtidig med E-familiebegrebet i stedet for D-familiebegrebet (som ligger til grund for den officielle opgørelse), øges antallet af økonomisk fattige til 49.800 personer. Det skyldes, at hjemmeboende børn over 25 år udgør deres egen familie ved brug af E-familiebegrebet, og de antages dermed ikke at få andel i forældrenes forbrugsmuligheder. Dette trækker isoleret set i retning af flere økonomisk fattige. Der er imidlertid tale om en ni-

veauforskydning, og valget af "familieafgrænsning" har ikke væsentlig betydning for udviklingen i økonomisk fattigdom.

Opgørelserne i redegørelsen tager udgangspunkt i en stikprøve på 33 pct. af befolkningen. Dette er imidlertid i praksis uden betydning for resultaterne, idet en tilsvarende opgørelse på en fuldtælling fører til næsten samme antal økonomisk fattige i 2011 og 2012.

Lovmodellens opgørelse af den disponible indkomst vurderes som nævnt at give et mere retvisende billede af udviklingen i antallet af økonomisk fattige end opgørelser baseret på DST's disponible indkomst. Især i de senere år er der en række forskelle i indkomstdefinitionerne, som kan bidrage til at forklare den markante forskel i udviklingen i antallet af økonomisk fattige. Definitionen af den disponible indkomst adskiller sig på en lang række punkter, herunder vedrørende behandlingen af:

- Grøn check
- Boligstøtte
- Børne- og ungeydelse samt børnetilskud
- Imputeret afkast af ejerbolig
- Pensionsindbetalinger til private ordninger
- Virksomhedsoverskud

Forskellene betyder blandt andet, at mens den officielle opgørelse udviser et moderat fald i antallet af økonomisk fattige fra 2011 til 2012, så er antallet af økonomisk fattige omtrent uændret, når der tages udgangspunkt i indkomstoplysninger mv. fra DST.

Værdien af den *grønne check* indgår ikke i DST's opgørelse af disponibel indkomst. Det reducerer især den disponible indkomst for personer i den nedre del af indkomstfordelingen og bidrager til, at antallet af økonomisk fattige overvurderes med DST's indkomstdefinition.

I lovmodellens opgørelse indgår den faktiske *boligstøtte* i den disponible indkomst. I DST's opgørelse indgår et gennemsnit af december-udbetalingerne i året og det foregående år. Det kan blandt andet medføre, at boligstøtten i 2012 undervurderes for personer, der var berørt af kontanthjælpsloftet i 2011 (kontanthjælpsloftet er afskaffet fra 1. januar 2012). Virkningen af afskaffelsen af kontanthjælpsloftet på antallet af økonomisk fattige viser sig således kun delvist i 2012 ved anvendelse af DST's disponible indkomster.

Lovmodellens opgørelse af *børne- og ungeydelse samt børnetilskud* er baseret på udbetalingen i 4. kvartal i året, idet der for de andre kvartaler beregnes ydelser svarende til niveauet i 4. kvartal, eventuelt justeret for børnenes alder. DST's opgørelse er baseret på et gennemsnit af udbetalingerne i 4. kvartal i året og i det foregående år, hvorfor der i 2012 stadig er en effekt på de disponible indkomster af loftet over børne- og ungeydelsen (loftet er afskaffet fra 1. januar 2012). Det bidrager ligeledes til, at antallet af økonomisk fattige overvurderes i 2012 ved anvendelse af DST's disponible indkomster.

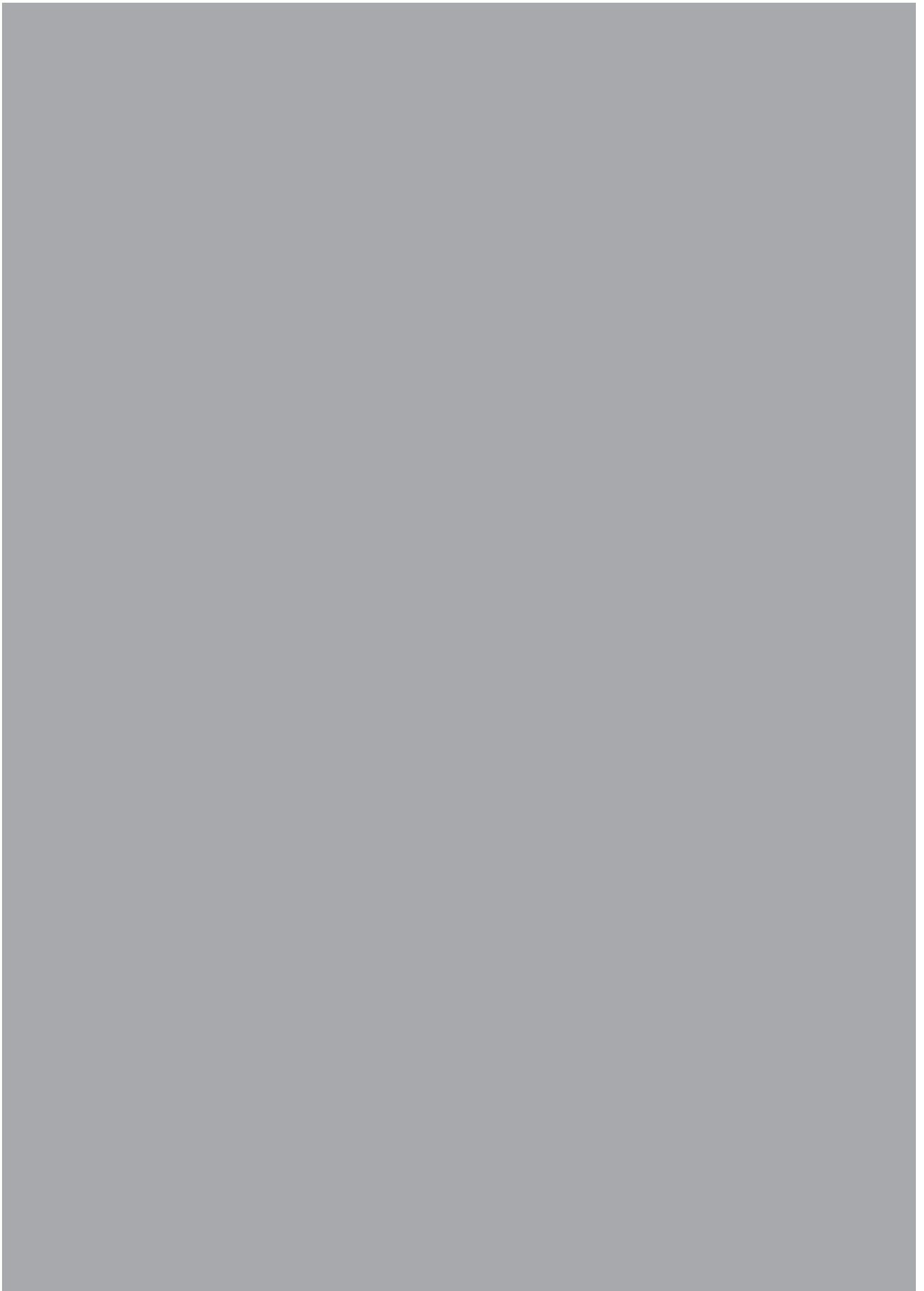
Med henblik på at kunne sammenligne indkomster for ejere og lejere indgår i begge opgørelser et *imputeret afkast af ejerbolig*. DST's afkast af ejerbolig beregnes på baggrund af ejen-

domsvurderingen – kalibreret til den tilsvarende post i Nationalregnskabet (fra 2007). Lovmodellens afkast af ejerbolig opgøres som 4 pct. af ejendomsvurderingen.

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

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

Hertil kommer, at øvrige forskelle i opgørelserne, som afgrænsning af studerende, formuebegreb samt den overordnede afgrænsning af personer, der regnes på, også kan have betydning for opgørelsen af økonomisk fattigdom.



9. Sociale indikatorer og økonomisk fattigdom

Gruppen af økonomisk fattige er en meget sammensat gruppe, og det kan derfor være vanskeligt at udpege særlige befolkningsgrupper, som er i stor risiko for at være berørt af økonomisk fattigdom, jf. kapitel 7.

Der kan imidlertid peges på en række sociale, arbejdsmarkedsrelaterede og uddannelsesmæssige forhold, som kan påvirke den enkeltes risiko for at blive berørt af økonomisk fattigdom. I forlængelse af ekspertudvalgets anbefalinger belyser dette kapitel gruppen af økonomisk fattige ud fra en række sociale indikatorer. Inddragelsen af sociale indikatorer bekræfter billedet af, at økonomisk fattige ikke kan beskrives med få generelle karakteristika.

Formålet med at inddrage sociale indikatorer er blandt andet at styrke vidensgrundlaget om de faktorer, som har betydning for mobiliteten ind i og ud af fattigdomsgruppen og styrke muligheden for at målrette indsatsen for at forebygge fattigdom. Figur 9.1 opsummerer kapitlets hovedbudskaber.

Figur 9.1

Økonomisk fattigdom og sociale indikatorer

Der er ingen stærk sammenhæng mellem det at være økonomisk fattig og at være berørt af de sociale indikatorer.	→	Blandt økonomisk fattige børn og voksne (30-64 år) er det omkring hver tredje, som slet ikke er omfattet af nogen af de sociale indikatorer.
Personer med sociale indikatorer er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige. Det peger på, at der for nogle kan være en sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og sociale problemer.	→	Nogle af de sociale indikatorer peger på konkrete forhold, som i særlig grad øger risikoen for økonomisk fattigdom. Fx har 25 pct. af økonomisk fattige unge (18-29 år) været anbragt som barn. Det skal ses i lyset af, at gruppen også i mindre grad end andre får en ungdomsuddannelse.
Der er stor mobilitet ind og ud af gruppen af økonomisk fattige. Det gælder også for personer med flere sociale indikatorer.	→	Blandt personer med mindst 4 sociale indikatorer er det fra 2010 til 2011 omkring hver tredje, der forlader gruppen af økonomisk fattige. Det er kun lidt lavere end afgangsraten for økonomisk fattige som helhed. Fra 2011 til 2012 har afgangsen været særlig stor blandt børn med flere sociale indikatorer. Det skal ses i lyset af afskaffelsen af "fattigdomsydelserne".

9.1 Sociale indikatorer

Der findes ikke en entydig måde at afgrænse socialt udsatte på. Det skyldes, at sociale problemer kan udspringe af mange forskellige forhold, fx marginalisering, sygdom og misbrugsproblemer. Udfordringerne med at afgrænse socialt udsatte skal desuden ses i lyset af, at afgrænsningen kun kan tage udgangspunkt i tilgængelige registeroplysninger.

I forbindelse med ekspertudvalgets arbejde blev der foretaget en kortlægning af den forskningsmæssige viden om social eksklusion og sammenhængen mellem forskellige eksklusionsfaktorer. Blandt andet med afsæt i dette arbejde har ekspertudvalget peget på en række konkrete indikatorer, som kan påvirke risikoen for økonomisk fattigdom. Disse sociale indikatorer dækker områder som fx manglende uddannelse og arbejdsmarkedstilknøytning samt misbrugsproblemer og psykisk sygdom, jf. boks 9.1.

Boks 9.1

Anvendte sociale indikatorer i ekspertudvalgets analyse

SFI har for ekspertudvalget gennemgået den forskningsmæssige viden om social eksklusion og sammenhængen mellem forskellige eksklusionsfaktorer. Med afsæt i dette arbejde har udvalget anbefalet følgende sociale indikatorer for henholdsvis børn (under 18 år), unge (18-29-årige) og voksne (30-64-årige).

Sociale indikatorer for børn (under 18 år)

- Børn, der lever i familier, hvor en eller begge forældre er i socialgruppen
- Børn, hvis forældre er modtagere af overførselsindkomster
- Børn, der lever i familier, hvor forældrene ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse
- Børn, hvor en eller begge forældre ikke har en ungdomsuddannelse

Sociale indikatorer for unge (18-29 år)

- Unge i socialgruppen
- Unge, der ikke har en grundskoleuddannelse
- Unge, der ikke har gennemført en ungdoms-/erhvervsuddannelse
- Unge på forsorgshjem (delmængde af hjemløse)
- Unge, der har fået en forebyggende foranstaltning som barn
- Unge, der har været anbragt som barn
- Unge, der har modtaget/modtager behandling for et stofmisbrug
- Unge med en psykiatrisk diagnose

Sociale indikatorer for voksne (30-64 år)

- Voksne i socialgruppen
- Voksne, der ikke har gennemført en ungdomsuddannelse
- Voksne på forsorgshjem (delmængde af hjemløse)
- Voksne, der har været anbragt som barn
- Voksne, der har modtaget/modtager behandling for et stofmisbrug
- Voksne med en psykisk diagnose

Kilde: En dansk fattigdomsgrænse, ekspertudvalg om fattigdom juni 2013.

Personer med indikatorer på sociale problemer er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige. De enkelte sociale indikatorer øger således den enkeltes risiko for økonomisk fattigdom, men langt hovedparten af personerne med sociale indikatorer, er *ikke* berørt af økonomisk fattigdom. For de fleste indikatorer er andelen, der er økonomisk fattige, desuden *mindre* end den andel (med den pågældende indikator), der har indkomster i den øverste halvdel af indkomstfordelingen. Der er således en forholdsvis stor andel, der – selvom de er omfattet af de sociale indikatorer – klarer sig relativt godt indkomstmæssigt.

Det viser, at én indikator for social udsathed ikke kan stå alene. Det er nødvendigt at inddrage flere indikatorer, hvis man vil indkredse den del af befolkningen, der har væsentlige sociale problemer. Det viser også, at selvom personer med indikatorer på sociale problemer er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige, er der ikke en stærk sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og dét at have sociale problemer. Det veludbyggede sociale sikkerhedsnet medvirker til at bryde den umiddelbare forventede sammenhæng mellem de sociale indikatorer og økonomisk fattigdom.

Selv blandt personer med flere indikationer på sociale problemer er langt hovedparten ikke økonomisk fattige. Det er således vanskeligt på baggrund af de sociale indikatorer at afgrænse en gruppe med høj risiko for økonomisk fattigdom.

Derimod kan de sociale indikatorer anvendes til at pege på forhold, der kan øge risikoen for økonomisk fattigdom, og som kan bidrage til at fastholde den enkelte i økonomisk fattigdom. Det er blandt andet baggrunden for regeringens sociale 2020-mål, jf. boks 9.2.

Boks 9.2**Sociale 2020-mål**

Reformer på uddannelses- og beskæftigelsesområdet kan bidrage til at forebygge social udsathed og kan medvirke til at bryde den negative sociale arv. En bred indsats med fokus på uddannelse og varig beskæftigelse er med til at sikre større social mobilitet i samfundet og bidrager til, at færrest muligt bliver fastholdt på passiv forsørgelse og ender i økonomisk fattigdom.

Men selv med en meget ambitiøs reformindsats vil der stadig være nogle, som ikke er hjulpet af en generel uddannelses- og beskæftigelsespolitik, og hvor der er brug for en målrettet og effektiv socialpolitisk indsats.

Regeringen har på den baggrund fremsat konkrete socialpolitiske 2020-mål, der skal sikre, at den hjælp der ydes, gør en forskel og fører til bedre sociale forhold.

- Mindst 50 pct. af udsatte børn og unge har som 25-årige gennemført en ungdomsuddannelse
- De udsatte børns faglige niveau i læsning og matematik skal forbedres
- Andelen af 15-17-årige udsatte unge, der begår kriminalitet og får en fældende strafferetlig afgørelse, skal falde med mindst 25 pct.
- Andelen af anbringelser, der bryder sammen, skal falde med mindst 30 pct.
- Antallet af hjemløse i Danmark reduceres med mindst 25 pct.
- Andelen af borgere, der vender tilbage til et herberg eller et forsørgerhjem inden for det første år efter udskrivning til egen bolig, må højst udgøre 20 pct.
- Andelen af kvinder på kvindekrisecentre, der har behov for mere end ét ophold, reduceres med mindst 30 pct.
- Andelen af borgere, som afslutter et behandlingsforløb for stofmisbrug som stoffri eller med reduktion i misbruget, øges til mindst 50 pct.
- Antallet af narkorelaterede dødsfald skal reduceres og fastholdes på et niveau på højst 200 personer

En gradvis realisering af disse 2020-mål kan bidrage til, at færre socialt udsatte på længere sigt ender i økonomisk fattigdom.

Regeringen vil desuden arbejde for at opstille mål for større effekt af alkoholbehandlingen og indsatsen for prostituerede og mennesker med svær psykisk sygdom. Fremdriften i forhold til de socialpolitiske mål vil have stor betydning for målgrupperne og forebygge økonomisk fattigdom.

Kilde: Alle skal med – målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020, Regeringen september 2013.

9.2 Sociale indikatorer blandt børn

Både økonomisk fattigdom og socialt udsathed blandt børn hænger tæt sammen med deres forældres uddannelsesniveau og tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er baggrunden for, at

der er udvalgt 4 sociale indikatorer, som alle vedrører forældrenes uddannelses- og arbejdsmarkedsstatus¹.

Børn med en eller flere af disse sociale indikatorer er generelt overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige. For eksempel er det knap 22 pct. af økonomisk fattige børn, hvor mindst én af forældrene er i socialgruppen², mens det for alle børn er 6,5 pct., der har mindst én forælder i socialgruppen, jf. tabel 9.1. Tilsvarende er børn med forældre, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, overrepræsenterede blandt økonomisk fattige børn.

Selvom børn med sociale indikatorer er overrepræsenterede blandt de økonomisk fattige, er det generelt en forholdsvis lille andel af de børn, der har sociale indikatorer, som faktisk tilhører gruppen af økonomisk fattige. Blandt de børn med mindst én forælder i socialgruppen er det således kun 2,5 pct., der er berørt af økonomisk fattigdom.

Tabel 9.1

Sociale indikatorer for børn i 2012

	Økonomisk fattige	Alle	Med social indikator		
			Økonomisk fattige	Ikke økonomisk fattige	Over medianindkomst
	Pct.		Pct.		Pct. point
Mindst én forælder er i socialgruppen	21,5	6,5	2,5	97,5	5,8
Begge forældre har ingen erhvervskompetencegivende uddannelse	40,0	13,9	2,2	97,8	12,3
Begge forældre modtager overførselsindkomst	28,8	13,0	1,7	98,3	4,0
Mindst én forælder har ikke en ungdomsuddannelse	57,0	26,1	1,6	98,4	24,7
Alle under 18 år			0,8	99,2	47,1

Anm.: Der er anvendt samme indikatorer som foreslået af ekspertudvalget. Forældre, der modtager overførselsindkomst mindst 3 måneder i året, er henregnet til overførselsmodtagere.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

¹ Økonomisk fattigdom er defineret som en vedvarende situation, hvilket betyder, at børn under 2 år ikke kan være omfattet. De sociale indikatorer for børn tager derfor udgangspunkt i 2-17 årige.

² Socialgruppen består af personer, der har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse, starthjælp, sygedagpenge, har været i revalidering, i aktivering eller på uddannelsesorlov i mindst 80 pct. af tiden de seneste 3 år, jf. bilag 9.1.

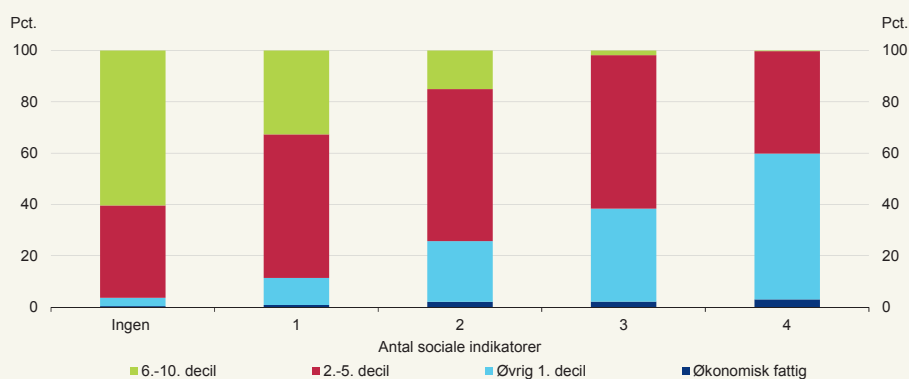
Selv om børn vokser op i en familie, hvor forældrene har et relativt lavt uddannelsesniveau og svag tilknytning til arbejdsmarkedet, er det således langt fra overvejende sandsynligt, at barnet vokser op i økonomisk fattigdom. Blandt børn med disse sociale indikatorer er andelen, der bor i familier med indkomster i den øvre halvdel af indkomstfordelingen, væsentligt større end andelen, der er berørt af økonomisk fattigdom.

Knap 25 pct. af børnene med mindst én forælder uden ungdomsuddannelse er fx placeret i den øvre halvdel af indkomstfordelingen, mens 1,6 pct. af børnene er økonomisk fattige. Den lave andel blandt børn berørt af økonomisk fattigdom skal ses i sammenhæng med, at gruppen af økonomisk fattige børn udgør en relativt lille del af det samlede antal børn i befolkningen.

Der er generelt en tendens til, at indkomsten falder med antallet af sociale indikatorer. Blandt børn med 1 eller 2 sociale indikatorer er det en relativt stor andel, der bor i familier med indkomster i den øvre halvdel af indkomstfordelingen. Der skal optræde mindst 3 sociale indikatorer, før stort set alle har indkomster i den nedre halvdel af indkomstfordelingen, og først ved 4 sociale indikatorer er det mere end halvdelen af børnene, der indkomstmæssigt tilhører den nederste indkomstdecil (de 10 pct. af befolkningen med de laveste indkomster). Men selv blandt børn med alle 4 sociale indikatorer er det "kun" omkring 3 pct., der er økonomisk fattige, jf. figur 9.2.

Figur 9.2

Børn opdelt på antal sociale indikatorer og familiens placering i indkomstfordelingen, 2012



Anm.: Indkomstgrupperne er dannet på baggrund af indkomstfordelingen for hele befolkningen.

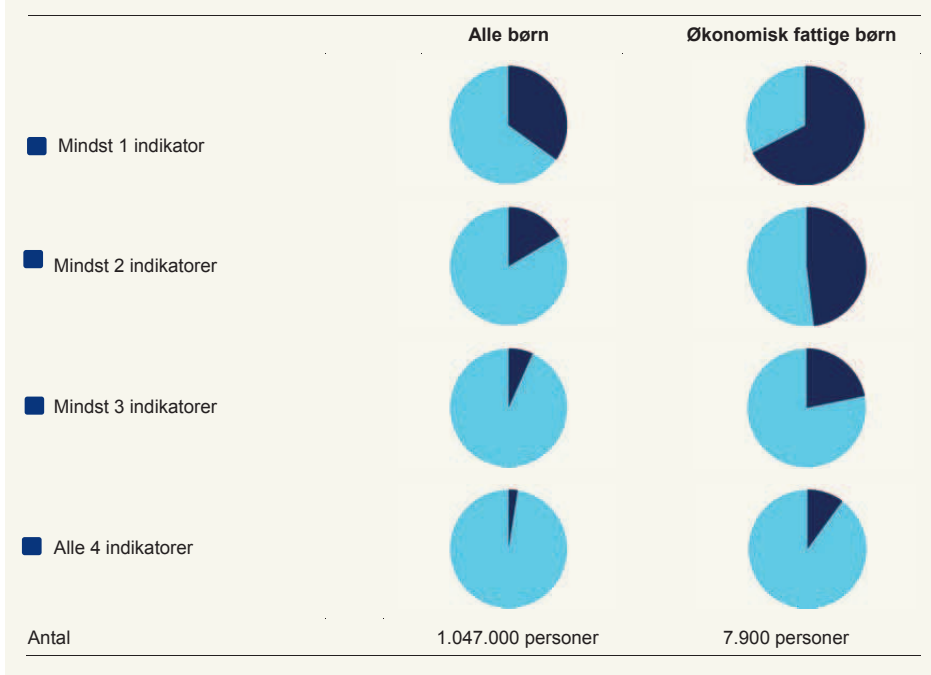
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Selvom risikoen for økonomisk fattigdom – alt andet lige – stiger med antallet af sociale indikatorer, er der kun et relativt lille overlap mellem gruppen af økonomisk fattige børn og børn med alle 4 sociale indikatorer. Blandt de 7.900 økonomisk fattige børn i 2012 er det således kun 800 børn, der har alle 4 sociale indikatorer. Men det er en endnu mindre andel af samtlige børn, der har alle 4 sociale indikatorer (illustreret i nederste række i figur 9.3).

Hvis man i stedet ser på en bredere gruppe af børn med mindst 1 social indikator, vil hovedparten af økonomisk fattige børn være omfattet – men det vil også gøre sig gældende for en stor del af alle børn i Danmark (illustreret i første række i figur 9.3). Det er med andre ord ikke muligt, ud fra de sociale indikatorer, både at opnå en relativt lille målgruppe, og at målgruppen dækker hovedparten af de økonomisk fattige. Sociale indikatorer kan imidlertid bruges til at udpege sociale og familiemæssige forhold, som kan øge risikoen for økonomisk fattigdom.

Figur 9.3

Sammenhæng mellem sociale indikatorer og økonomisk fattigdom for børn i 2012



Anm.: Det mørkeblå område angiver andelen af gruppen med henholdsvis mindst 1, 2, 3 og 4 indikatorer.

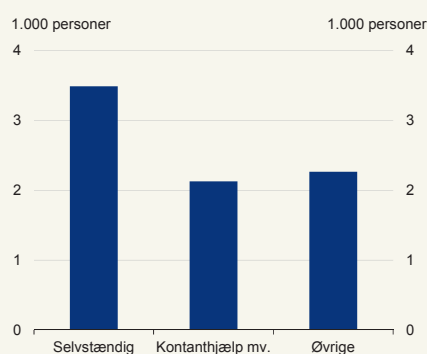
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Ud af de 7.900 økonomisk fattige børn i 2012 er det en tredjedel, der slet ikke har nogen af de fire sociale indikatorer. Det understreger, at det er vanskeligt at foretage en målrettet – og dækkende – afgrænsning af de børn, der har høj risiko for at vokse op i økonomisk fattigdom på baggrund af sociale indikatorer.

Mange af de økonomisk fattige børn, som ikke har sociale indikatorer, er børn af selvstændige, jf. figur 9.4. Blandt de ca. 3.500 økonomisk fattige børn, der er i familie med en eller flere selvstændige, har mere end halvdelen ingen sociale indikatorer, og under hver fjerde har mindst 2 sociale indikatorer³, jf. figur 9.5.

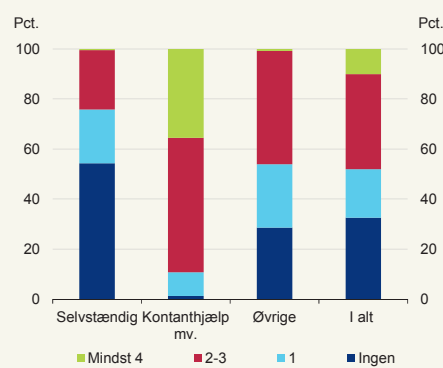
Blandt økonomisk fattige børn med forældre, der modtager kontanthjælp, dagpenge mv., er det væsentlig flere, som har sociale indikatorer end blandt børn af selvstændige. Det peger på, at økonomisk fattige børn af selvstændige i mange tilfælde har en mere ressourcestærk familie end øvrige økonomisk fattige børn. For eksempel er det blandt børn af selvstændige en mindre andel, der har forældre med et relativt lavt uddannelsesniveau, sammenlignet med andre økonomisk fattige børn, jf. bilag 9.2.

Figur 9.4
Økonomisk fattige børn opdelt på familiens arbejdsmarkedsstatus, 2012



Anm.: Familiens arbejdsmarkedsstatus er opgjort efter følgende prioritering: 1) Selvstændige, 2) Kontanthjælp, dagpenge mv. 3) Øvrige.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Figur 9.5
Økonomisk fattige børn opdelt på familiens arbejdsmarkedsstatus og antal sociale indikatorer, 2012



Anm.: Familiens arbejdsmarkedsstatus er opgjort efter følgende prioritering: 1) Selvstændige, 2) Kontanthjælp, dagpenge mv. 3) Øvrige.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Som nævnt indledningsvis er børn med flere sociale indikatorer overrepræsenterede blandt økonomisk fattige. Graden af overrepræsentation kan imidlertid variere over tid.

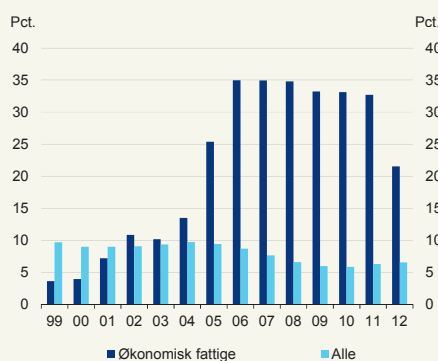
I 2012 havde knap 22 pct. af de økonomisk fattige børn mindst én forælder i socialgruppen, mens den tilsvarende andel for alle børn er 6,5 pct. Blandt de økonomisk fattige børn er andelen således knap 3½ gange større end for alle børn i 2012. I perioden fra 2008 til 2011 var

³ Det skal blandt andet ses i lyset af, at selvstændige som udgangspunkt i væsentlig mindre omfang end andre modtager overførselsindkomst og derfor ikke indgår i socialgruppen.

andelen blandt økonomisk fattige børn imidlertid 5-6 gange højere, jf. figur 9.6. Fra 2011 til 2012 er sammenhængen mellem denne indikator og økonomisk fattigdom således blevet svækket.

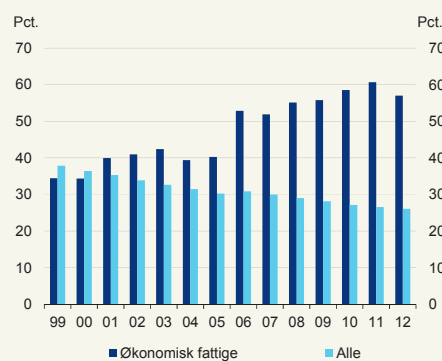
Når andelen af økonomisk fattige børn med forældre i socialgruppen er faldet forholdsvis kraftigt fra 2011 til 2012, afspejler det blandt andet, at de relativt lave ydelser til modtagere af starthjælp og introduktionsydelse samt kontanthjælpsloftet blev afskaffet pr. 1. januar 2012. De højere ydelser for de berørte i socialgruppen reducerer antallet af børn berørt af økonomisk fattigdom, jf. afsnit 9.6. Tilsvarende kan en del af den forholdsvis kraftige stigning fra 2003 til 2006 formentlig henføres til indførelsen af starthjælp i 2002.

Figur 9.6
Mindst én af forældrene i socialgruppen blandt børn



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

Figur 9.7
Mindst én forælder uden uddannelse udover grundskolen blandt børn



Anm.: Personer med uoplyst højeste fuldførte uddannelse er indregnet i gruppen uden uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag.

I løbet af de seneste godt 10 år har der været en tendens til, at børn af forældre uden uddannelse i stigende grad er overrepræsenterede blandt de økonomisk fattige børn. I 2012 var andelen af børn med denne indikator omtrent dobbelt så høj blandt de økonomisk fattige sammenlignet med andelen blandt alle børn. Omkring år 2000 var andelen i de to grupper omtrent på samme niveau, jf. figur 9.7. Det kan blandt andet afspejle, at i takt med at flere og flere får en uddannelse, vil en stigende andel af gruppen uden uddannelse være berørt af sociale problemer mv.

9.3 Sociale indikatorer blandt unge

For unge (18-29-årige) er anvendt 8 sociale indikatorer, som dækker områderne marginalisering, usikker boligsituation samt sociale og psykosociale forhold. De valgte indikatorer vedrører både oplysninger om den unges aktuelle situation, fx i forhold til uddannelse, arbejdsmarkeds- og boligsituation, men indeholder også indikatorer, der belyser opvækstvilkårene, herunder om den unge som barn har været anbragt eller har modtaget en forebyggende foranstaltning.

Alle de valgte indikatorer er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige unge. For eksempel var ca. 25 pct. af økonomisk fattige unge anbragt som barn, mens det for alle unge er knap 5 pct., jf. tabel 9.2. Den tydelige overrepræsentation understreger, at der er behov for et særligt fokus på, at anbragte børn ikke ender på passiv forsørgelse. Det kan blandt andet ske ved en højere kvalitet i indsatsen, herunder færre sammenbrud i anbringelser, og fokus på, at flere udsatte børn og unge får en uddannelse.

Selvom de sociale indikatorer er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige unge, er det en forholdsvis stor andel af de unge med sociale indikatorer, som klarer sig relativt godt indkomstmæssigt. Blandt unge, der har været anbragt som barn, er det således næsten 94 pct., der ikke er økonomisk fattige som unge, hvoraf godt 12 pct. point – allerede i en ung alder – har indkomster i den øvre halvdel af indkomstfordelingen.

Tabel 9.2
Sociale indikatorer for unge (18-29-årige) i 2012

	Økonomisk fattige	Alle	Med social indikator		
	Med social indikator	Pct.	Økonomisk fattige	Ikke økonomisk fattige	Over medianindkomst
			Pct.	Pct.	Pct. point
På forsorgshjem	2,7	0,2	22,0	78,0	4,1
I socialgruppen	38,2	2,9	16,2	83,8	7,5
Har været i behandling for stofmisbrug	13,1	1,5	10,3	89,7	15,8
Anbragt som barn	25,3	4,9	6,3	93,7	12,2
Forebyggende foranstaltning som barn	29,0	7,0	5,0	95,0	16,3
Har psykiatrisk diagnose	40,8	11,7	4,2	95,8	22,5
Ingen grundskoleuddannelse	14,8	5,5	3,2	96,8	14,2
Ikke fuldført mindst en ungdomsuddannelse	87,9	41,1	2,6	97,4	32,4
Alle 18-29-årige	-	-	1,2	98,8	34,6

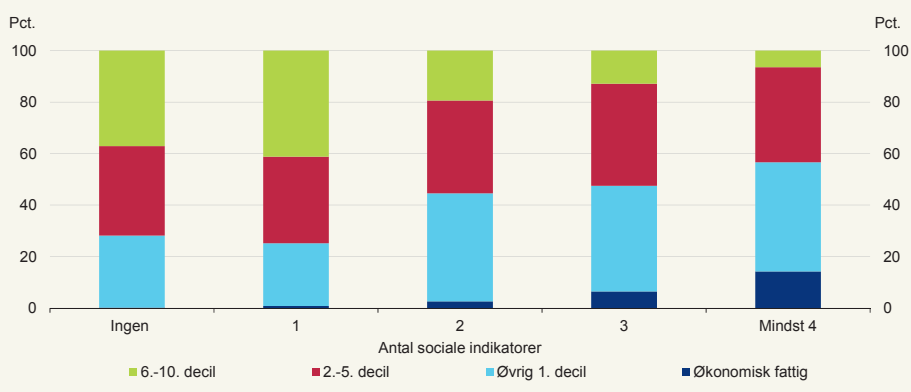
Anm.: Der er anvendt samme indikatorer som foreslået af ekspertudvalget. De sociale indikatorer er sorteret efter andel økonomisk fattige med de enkelte indikatorer.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Ligesom for børn øges risikoen for økonomisk fattigdom med antallet af sociale indikatorer. Blandt unge med mindst 4 sociale indikatorer er 14 pct. økonomisk fattige, mens under 1 pct. af unge med netop én social indikator er økonomisk fattige, jf. figur 9.8. Selvom risikoen for økonomisk fattigdom øges med antallet af sociale indikatorer, er langt hovedparten af de unge med mindst 4 sociale indikatorer ikke berørt af økonomisk fattigdom, og 6 pct. af gruppen har indkomster i den øvre halvdel af indkomstfordelingen. Sociale indikatorer kan imidlertid anvendes til at identificere sociale og familiemæssige forhold, som kan øge risikoen for økonomisk fattigdom.

Figur 9.8

Unge (18-29-årige) opdelt på antal sociale indikatorer og placering i indkomstfordelingen i 2012

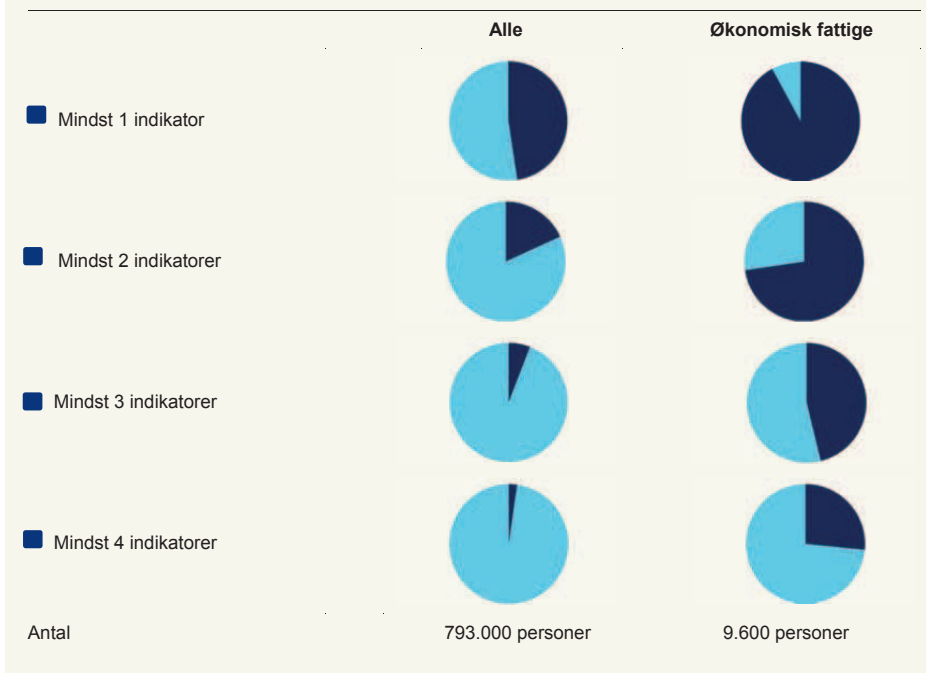


Anm.: Indkomstgrupperne er dannet på baggrund af indkomstfordelingen for hele befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Med afsæt i de sociale indikatorer er det muligt at udpege en mindre gruppe af unge, som har relativ stor risiko for at blive berørt af økonomisk fattigdom – fx unge med mindst 4 sociale indikatorer. Det er imidlertid kun lidt over en fjerdedel af de økonomisk fattige unge, der har mindst 4 sociale indikatorer, jf. figur 9.9. Det viser, at det også for unge er vanskeligt at foretage en målrettet afgrænsning af socialt udsatte, som samtidig omfatter hovedparten af økonomisk fattige.

Figur 9.9
Sammenhæng mellem sociale indikatorer og økonomisk fattigdom for unge (18-29-årige) i 2012



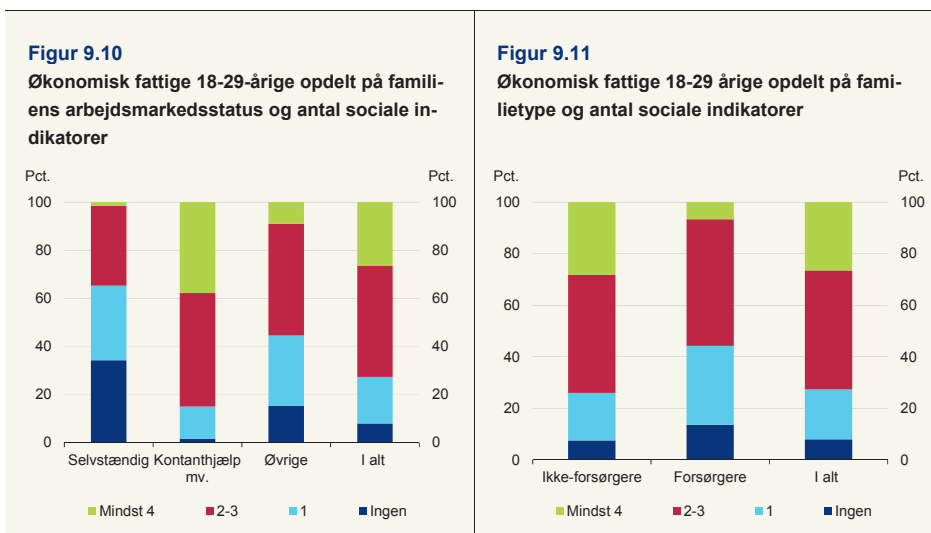
Anm.: Det mørkeblå område angiver andelen af gruppen med henholdsvis mindst 1, 2, 3 og 4 indikatorer.
 Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

At økonomisk fattige unge er en meget sammensat gruppe, viser sig blandt andet ved, at mere end hver fjerde højst har én social indikator, jf. figur 9.10. Opdeles de unge økonomisk fattige efter arbejdsmarkedsstatus (selvstændige, "kontanthjælp, dagpenge mv." samt øvrige) viser det sig, at der er stor forskel på antal sociale indikatorer mellem disse grupper af unge.

Blandt økonomisk fattige der modtager kontanthjælp, dagpenge mv. er det 15 pct., der højst er berørt af én af de 8 sociale indikatorer. For selvstændige og øvrige økonomisk fattige er den tilsvarende andel henholdsvis 65 pct. og 45 pct.⁴

Økonomisk fattige unge forsørgere er ikke berørt af de sociale indikatorer i samme omfang som økonomisk fattige unge uden børn. Det tyder på, at økonomisk fattige forsørgere typisk har færre "sociale" problemer end økonomisk fattige unge uden børn, jf. figur 9.11.

⁴ Gruppen, der modtager kontanthjælp, dagpenge mv., vil alt andet lige have en mindre andel med få sociale indikatorer, fordi en af disse indikatorer er, om den unge er i socialgruppen.



Anm.: Familiens arbejdsmarkedsstatus er opgjort efter følgende prioritering: 1) Selvstændige, 2) Kontanthjælp, dagpenge mv. 3) Øvrige.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

Anm.: Forsørgere er afgrænset som personer, der bor i familie med børn. Hjemmeboende børn over 18 år medregnes dog ikke som forsørgere, selvom der er børn i familien.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

9.4 Opvækstvilkår og økonomisk fattigdom som ung

Som nævnt er der som udgangspunkt anvendt de sociale indikatorer, som blev anbefalet af ekspertudvalget. Der kan imidlertid være andre indikatorer, som også kan være relevante at inddrage i relation til økonomisk fattigdom, og ekspertudvalget anbefaler, at der løbende arbejdes videre med de sociale indikatorer.

I dette afsnit er inddraget en række supplerende indikatorer, der belyser forhold under opvæksten, som kan have betydning for henholdsvis risikoen for økonomisk fattigdom som ung og for, om de unge generelt klarer sig godt i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Det drejer sig bl.a. om forældrenes uddannelsesniveau, forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet i barndommen, fagligt niveau opnået i grundskolen, stabile familieforhold, psykiske problemer blandt forældre mv.

Tidligere undersøgelser har netop vist, at en række af disse indikatorer for opvækstvilkårene påvirker de unges chance for at få en uddannelse og få fodfæste på arbejdsmarkedet, jf. *Fordeling og Incitamenten 2013, Økonomi- og Indenrigsministeriet*. Disse indikatorer kan bl.a. være med til at indkredse, hvornår der kan være tale om resourcesvag opvækst.

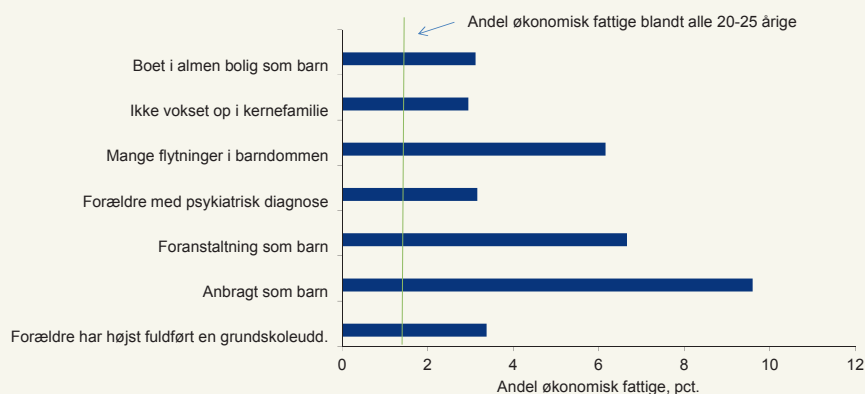
Der er tegn på en betydelig korrelation mellem en resourcesvag opvækst og risikoen for at være omfattet af økonomisk fattigdom som ung. Ser man fx på nedenstående liste over (sup-

plerende) indikatorer for ressourcetsvag opvækst, viser det sig, at andelen af økonomisk fattige unge med disse indikatorer er større end blandt unge generelt:

- Begge forældre har højest gennemført en grundskoleuddannelse
- Mindst én af forældrene har været i kontakt med en psykiatrisk afdeling
- Skift af bopælskommune mindst 3 gange i barndommen
- Ikke vokset op med begge forældre
- Har boet i almen bolig i en del af barndommen

For eksempel er andelen af økonomisk fattige blandt unge, der er vokset op i familier, hvor mindst en af forældrene har været i psykiatrisk behandling, omkring dobbelt så stor som blandt unge generelt, jf. figur 9.12. Selvom de sociale opvækstindikatorer er overrepræsenterede blandt økonomisk fattige unge, er hovedparten af de unge med disse indikatorer ikke berørt af økonomisk fattigdom – og en del har indkomster i den øvre halvdel af indkomstfordelingen.

Figur 9.12
Indikatorer for opvækstvilkår og andel økonomisk fattige blandt 20-25-årige, 2012



Anm.: Det bemærkes, at der i denne analyse er set på unge 20-25 årige. Det skyldes, at der i analysen inddrages oplysninger om karakterer i grundskolen, som ikke foreligger for personer over 25 år i 2012.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

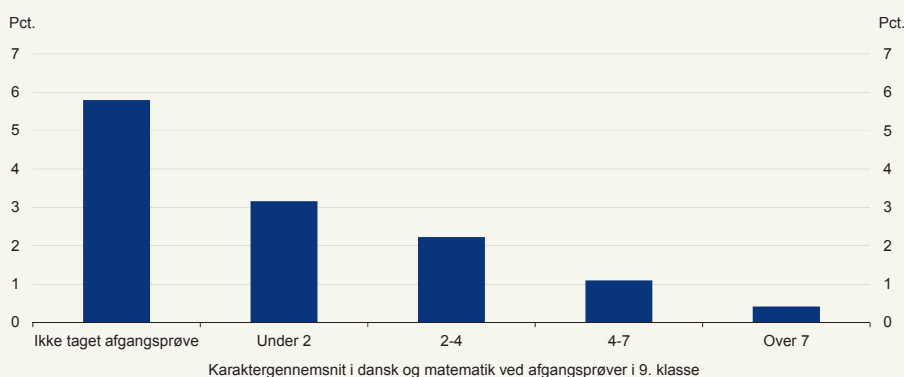
Der er desuden en tydelig tendens til, at personer, der har begrænsede faglige kompetencer efter afslutningen af grundskolen, har større risiko for at blive berørt af økonomisk fattigdom end unge, der har gode resultater med fra folkeskolen. Blandt de 20-25-årige, der opnåede under 2 i karaktergennemsnit i dansk og matematik ved afgangsprøverne i 9. klasse, er det

således godt 3 pct., som er økonomisk fattige. Til sammenligning er andelen af økonomisk fattige 0,4 pct. blandt unge, der opnåede mindst 7 i karaktergennemsnit, jf. figur 9.13.⁵

Det peger på, at et styrket fagligt niveau, når unge forlader folkeskolen, vil medvirke til at reducere risikoen for økonomisk fattigdom – blandt andet fordi, at flere derved må forventes at tage en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Figur 9.13

Andelen af unge (20-25-årige) berørt af økonomisk fattigdom i 2012 opdelt på karaktergennemsnit i dansk og matematik ved afgangsprøverne i 9. klasse



Anm.: Karaktergennemsnittet er beregnet på baggrund af prøveresultaterne i skriftlig og mundlig dansk og matematik i 9. klasse. Indvandrere er ikke medtaget. Personer, der ikke har taget afgangsprøve, kan bl.a. dække over manglende fuldførelse af grundskolen, prøvefritagelse eller manglende indberetninger.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at de forskelle, der kan konstateres i andelen af økonomisk fattige, når der opdeles på de enkelte opvækstindikatorer, ikke er udtryk for den isolerede effekt af de enkelte indikatorer. For eksempel kan den relativt høje andel økonomisk fattige blandt unge opvokset i en almen bolig bl.a. afspejle et relativt lavt uddannelsesniveau blandt beboerne.

Opstilles en simpel statistisk model, der forsøger at rense for disse bagvedliggende sammenhænge, tyder det imidlertid på, at alle de valgte indikatorer for ressourcensvug opvækst – alt andet lige – øger risikoen for økonomisk fattigdom som ung. For eksempel mere end fordobles risikoen for økonomisk fattigdom, hvis den unge har været anbragt som barn, jf. tabel 9.3.

⁵ Denne forskel afspejler bl.a., at disse unge i højere grad er under uddannelse og dermed per definition ikke kan indgå i gruppen af økonomisk fattige.

Der er foretaget en lignende beregning, der belyser sammenhængen mellem indikatorer for ressourcsvg opvækst og manglende ungdomsuddannelse. Det viser sig, at alle de valgte indikatorer – alt andet lige – øger risikoen for, at unge 20-25-årige ikke har opnået (og ikke er i gang med) en ungdomsuddannelse.

Resultaterne afspejler formentlig, at en ressourcsvg opvækst øger risikoen for, at den enkelte ikke får en uddannelse, hvilket igen øger risikoen for, at blive berørt af økonomisk fattigdom som ung. Det peger på, at der kan være behov for en særlig indsats, for at udsatte børn og unge får en uddannelse. Som tidligere nævnt er et af regeringens sociale 2020-mål, at mindst 50 pct. af udsatte børn og unge skal have gennemført en ungdomsuddannelse som 25-årige – bl.a. gennem et styrket fagligt niveau i læsning og matematik også for denne gruppe.

Tabel 9.3

Odds-ratios for økonomisk fattigdom og manglende ungdomsuddannelse (i gang eller fuldført) blandt unge (20-25-årige) i 2012

Indikator	Økonomisk fattig	Ikke i gang med eller afsluttet ungdomsuddannelse
Karakter i grundskolen under 2 (i forhold til karakter over 7)	4,5**	11,4**
Karakter i grundskolen 2-4 (i forhold til karakter over 7)	3,6**	6,1**
Karakter i grundskolen 4-7 (i forhold til karakter over 7)	2,1**	2,9**
Ikke taget afgangsprøve (i forhold til karakter over 7)	6,3**	14,7**
Forældre uden erhvervskompetencegivende uddannelse	1,3**	1,5**
Anbragt som barn	2,4**	1,9**
Foranstaltning som barn	1,6**	1,9**
Forældre med indlæggelse på psykiatrisk afdeling	1,3**	1,2**
Hyppige flytninger i barndommen	1,6**	1,6**
Ikke opvokset i kernefamilie med mor og far	2,0**	1,5**
Opvokset i almen bolig	1,4**	1,5**

Anm.: Odds-ratios angiver, hvor meget sandsynligheden for fx økonomisk fattigdom (isoleret set) øges af de enkelte indikatorer for ressourcsvg opvækst mv. En odds-ratio på 2,0 for en given indikator angiver fx, at sandsynligheden for økonomisk fattigdom fordobles af den pågældende indikator. Der er i analysen set på 20-25 årige i 2012 ekskl. indvandrere. I den logistiske regression er desuden medtaget herkomst opdelt på vestlige og ikke-vestlige efterkommere. ** angiver signifikansniveau på 1 pct. Det bemærkes, at den beregnede (isolerede) merrisiko for økonomisk fattigdom af de enkelte sociale indikatorer typisk er mindre end de observerede forskelle i andel økonomisk fattige. Det afspejler, at en del af den observerede effekt typisk forklares af andre faktorer, der indgår i den statistiske model. Referencepersonen har opnået et karaktergennemsnit på mindst 7 og er desuden karakteriseret ved ikke at være omfattet af de sociale indikatorer, der indgår i beregningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

9.5 Sociale indikatorer og økonomisk fattigdom blandt 30-64-årige

For voksne (30-64-årige) anvendes i analysen 6 sociale indikatorer, som – ligesom for de unge – dækker områderne marginalisering, usikker boligsituation samt sociale og psykosociale forhold.

Disse indikatorer er alle overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige. Blandt de voksne, der ikke har fuldført mindst en ungdomsuddannelse, er det fx 1,5 pct., der er økonomisk fattige, mens der kun er 0,7 pct. økonomisk fattige blandt alle 30-64 årige. Tilsvarende er voksne, der har været på forsorghjem, i behandling for stofmisbrug, været anbragt som barn samt voksne med en psykiatrisk diagnose overrepræsenterede blandt økonomisk fattige. Med regeringens sociale 2020-mål er der fokus på indsatsen over for disse grupper.

Det er imidlertid en forholdsvis lille andel med de enkelte indikatorer, som er økonomisk fattige, og 43 pct. uden uddannelse har fx indkomster i den øvre halvdel af indkomstfordelingen, jf. tabel 9.4.

Tabel 9.4

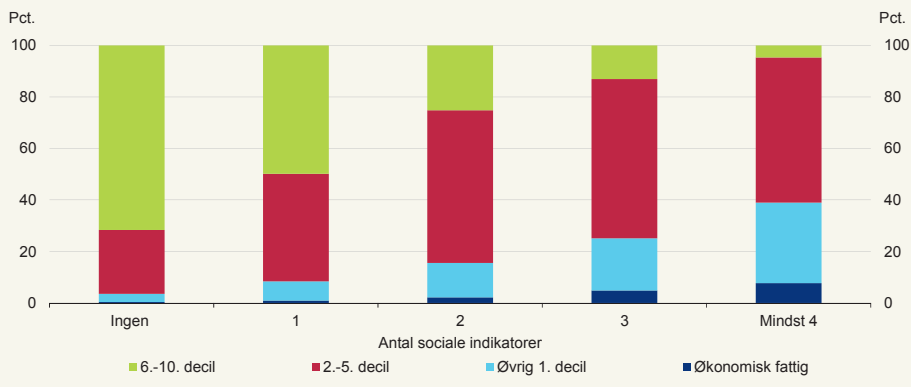
Sociale indikatorer for voksne (30-64-årige) i 2012

	Økonomisk fattige	Alle	Med social indikator		
	Pct.	Pct.	Økonomisk fattige	Ikke økonomisk fattige	Over medianindkomst
			Pct.	Pct.	Pct. point
På forsorghjem	2,5	0,2	10,3	89,7	5,3
I socialgruppen	28,5	3,4	6,0	94,0	11,4
Har været i behandling for stofmisbrug	6,2	0,9	4,8	95,2	15,6
Anbragt som barn	8,0	3,4	1,7	98,3	34,5
Ikke fuldført mindst en ungdomsuddannelse	48,5	23,6	1,5	98,5	43,3
Har psykiatrisk diagnose	21,4	10,8	1,4	98,6	37,5
Alle 30-64 årige	-	-	0,7	99,3	62,5

Anm.: Der er anvendt samme indikatorer som foreslået af ekspertudvalget.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Ligesom for børn og unge, øges andelen af økonomisk fattige med antallet af sociale indikatorer. Blandt 30-64-årige med mindst 4 sociale indikatorer er det fx 8 pct., der er økonomisk fattige, mens den tilsvarende andel er under 1 pct. for voksne med netop én social indikator, jf. figur 9.14.

Figur 9.14**30-64 årige opdelt på antal sociale indikatorer og placering i indkomstfordelingen i 2012**

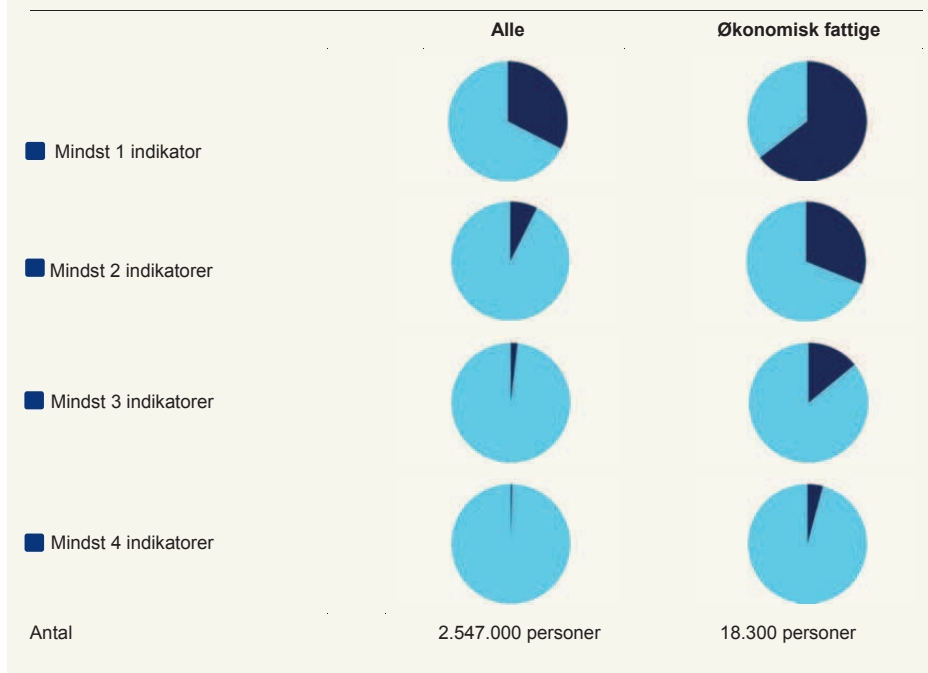
Anm.: Indkomstgrupperne er dannet på baggrund af indkomstfordelingen for hele befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Der er omkring 10.000 30-64-årige, som har mindst 4 sociale indikatorer svarende til 0,4 pct. af alle 30-64-årige. Med denne relativt restriktive afgrænsning vil det imidlertid kun være 800 ud af de 18.300 økonomisk fattige i aldersgruppen, som vil tilhøre gruppen. Det svarer til 4 pct. af de økonomisk fattige, jf. figur 9.15. Den lave andel afspejler, at der generelt er en forholdsvis svag sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og de sociale indikatorer – blandt andet fordi gruppen af økonomisk fattige er en meget heterogen gruppe og derfor ikke alene kan indkredses ud fra sociale indikatorer.

Dertil kommer, at det veludbyggede sociale sikkerhedsnet medvirker til at bryde den umiddelbart forventede sammenhæng mellem de sociale indikatorer og økonomisk fattigdom.

Figur 9.15
Sammenhæng mellem sociale indikatorer og økonomisk fattigdom i 2012, 30-64-årige



Anm.: Det mørkeblå område angiver andelen af gruppen med henholdsvis mindst 1, 2, 3 og 4 indikatorer.
 Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

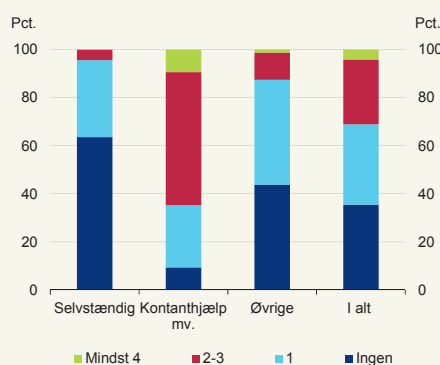
Økonomisk fattige 30-64-årige er en meget heterogent sammensat gruppe – også målt på de sociale indikatorer. Det afspejles blandt andet ved, at mere end hver tredje slet ikke er berørt af de sociale indikatorer, jf. figur 9.16. Det er navnlig blandt de økonomisk fattige selvstændige – eller økonomisk fattige i familie med selvstændige – at en stor andel slet ikke er berørt af de sociale indikatorer.

Det peger isoleret set på, at denne gruppe af økonomisk fattige er mere ressourcestærke end fx økonomisk fattige, der modtager kontanthjælp, dagpenge mv. Det understreges af, at det for 5 ud af de 6 sociale indikatorer er en *mindre* andel af de økonomisk fattige selvstændige, der er berørt af de sociale indikatorer, end blandt alle 30-64 årige under ét, jf. bilag 9.2.

Svarende til situationen for unge, er der også for 30-64-årige en tendens til, at økonomisk fattige, der er forsørgere, ikke er berørt af de sociale indikatorer i samme omfang som økonomisk fattige uden børn, jf. figur 9.17.

Figur 9.16

Økonomisk fattige 30-64-årige opdelt på familiens arbejdsmarkedsstatus og antal sociale indikatorer

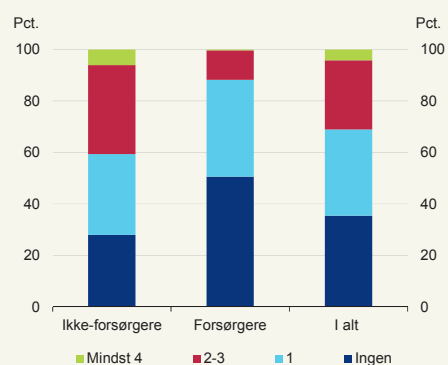


Anm.: Familiens arbejdsmarkedsstatus er opgjort efter følgende prioritering: 1) Selvstændige, 2) Kontanthjælp, dagpenge mv. 3) Øvrige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

Figur 9.17

Økonomisk fattige 30-64-årige opdelt på familietype og antal sociale indikatorer



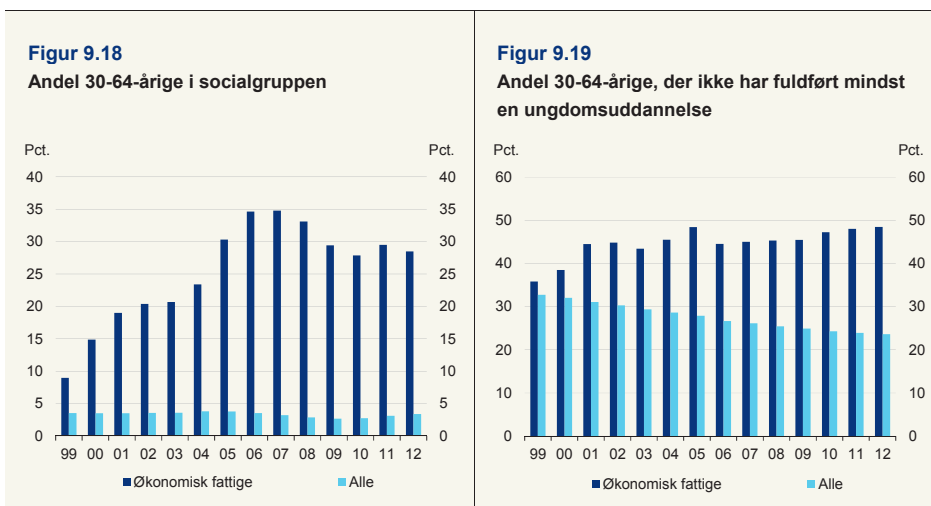
Anm.: Forsørgere er afgrænset som personer, der bor i familie med børn. Hjemmeboende børn over 18 år medregnes dog ikke som forsørgere, selvom der er børn i familien.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

Som nævnt er de sociale indikatorer overrepræsenterede blandt de økonomisk fattige. Som for økonomisk fattige børn kan graden af overrepræsentation imidlertid variere over tid.

Gennemgangen af de sociale indikatorer for børn viste, at de sociale indikatorer, der belyser, om forældrene har uddannelse, og om de tilhører socialgruppen, har haft en varierende grad af overrepræsentation blandt de økonomisk fattige i løbet af de seneste godt 10 år. Et helt tilsvarende billede genfindes for gruppen af 30-64-årige. Målt i forhold til situationen for godt 10 år siden er både andelen, der tilhører socialgruppen og andelen, der ikke har fuldført mindst en ungdomsuddannelse, i højere grad overrepræsenteret blandt gruppen af økonomisk fattige i 2012, jf. figur 9.18 - 9.19.

Den stigende overrepræsentation af personer, der ikke har fuldført mindst en ungdomsuddannelse blandt økonomisk fattige, kan afspejle, at i takt med at flere og flere får en uddannelse, vil en stigende andel af gruppen uden uddannelse være berørt af sociale problemer mv.



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

Anm.: Personer med uoplyst højeste fuldførte uddannelse er indregnet i gruppen uden uddannelse.

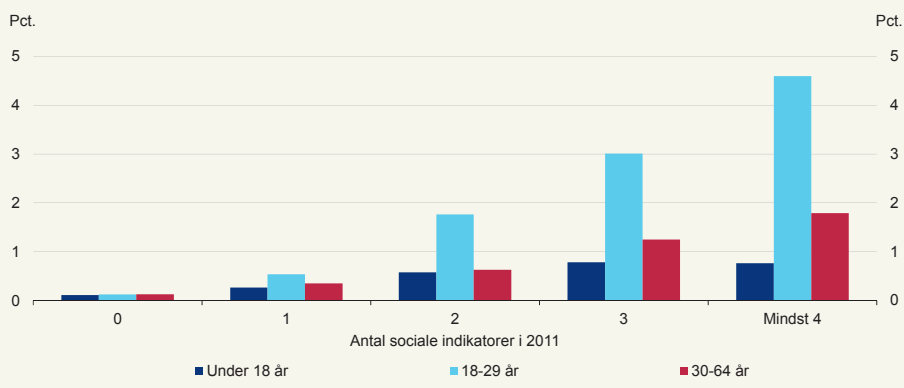
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag.

9.6 Sociale indikatorer og mobilitet

Der er generelt stor mobilitet ind og ud af gruppen af økonomisk fattige. Det gælder både for personer med én eller flere sociale indikatorer og for personer uden sociale indikatorer. I perioden fra 2000 til 2012 har den årlige afgangsrate fra gruppen af økonomisk fattige typisk ligget mellem 30 og 45 pct. Modstykket hertil er, at der også er en betydelig årlig tilgang til gruppen, jf. kapitel 8.

Der er imidlertid store forskelle i mobiliteten ind og ud af gruppen af økonomisk fattige for forskellige befolkningsgrupper. For eksempel har personer med flere sociale indikatorer større risiko for at tilgå gruppen af økonomisk fattige end personer uden sociale indikatorer.

For unge (18-29-årige) med mindst 4 sociale indikatorer var det således 4,6 pct., der tilgik gruppen af økonomisk fattige fra 2011 til 2012, mens tilgangsraten kun var 0,1 pct. for unge uden sociale indikatorer, jf. figur 9.20. Disse forskelle skal ses i sammenhæng med, at personer med mange sociale indikatorer (som ikke er økonomisk fattige) typisk har indkomster i første eller anden indkomstdecil – dvs. indkomster relativt tæt på den kritiske indkomstgrænse for økonomisk fattigdom.

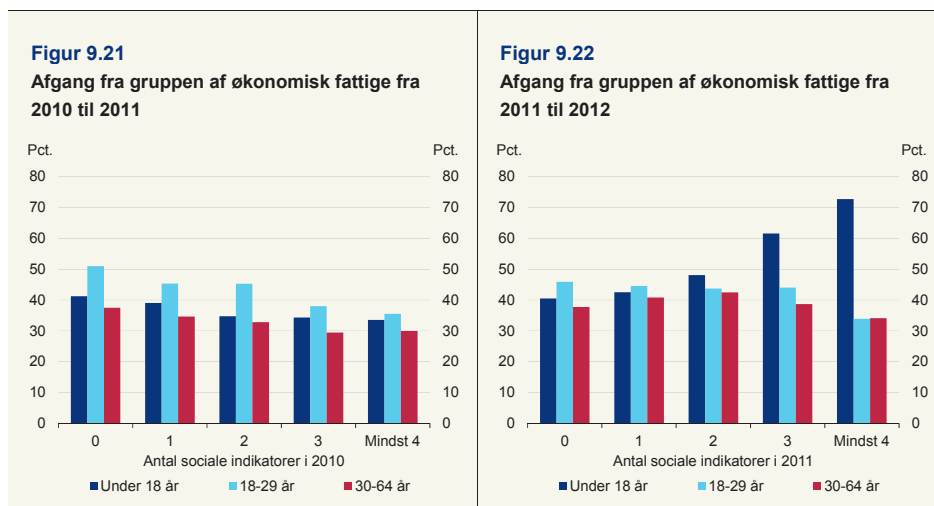
Figur 9.20**Andel, der overgår til økonomisk fattigdom fra 2011 til 2012, opdelt på antal sociale indikatorer**

Anm.: Figuren angiver, hvor stor en andel af de personer, der ikke var økonomisk fattige i 2011, som er tilgået gruppen af økonomisk fattige i 2012.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.

Antallet af sociale indikatorer har tilsyneladende også en vis betydning for andelen, der forlader gruppen af økonomisk fattige hvert år, og dermed for den gennemsnitlige varighed i økonomisk fattigdom.

Baseret på afgangsmønstret fra 2010 til 2011 er der således en tendens til, at andelen, der årligt afgår fra gruppen af økonomisk fattige, falder med antallet af sociale indikatorer, jf. figur 9.21. Men forskellene i afgangsraterne mellem personer med og uden sociale indikatorer er betydeligt mindre end de tilsvarende forskelle i risikoen for at tilgå gruppen af økonomisk fattige. Der er således også en stor afgang fra gruppen af økonomisk fattige blandt personer med flere sociale indikatorer.



Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens data-grundlag mv.

Afgangsmønsteret fra 2011 til 2012 viser ligeledes, at afgangsraten for unge (18-29-årige) og voksne (30-64-årige) er lavest for personer med mindst 4 sociale indikatorer, jf. figur 9.22. Blandt børn er andelen, der afgår fra gruppen af økonomisk fattige, imidlertid *højest* for børn med 4 sociale indikatorer. Den høje afgangsrate for børn med 4 sociale indikatorer fra 2011 til 2012 hænger sammen med afskaffelsen af "fattigdomsydelserne" pr. 1. januar 2012.

Afgrænses afgangsanalysen til økonomisk fattige, der har været berørt af de såkaldte fattigdomsydelser, er det tydeligt, at andelen, der afgår fra gruppen af økonomisk fattige, er steget markant i 2011/2012 sammenlignet med tidligere år⁶. For økonomisk fattige børn, der er i familie med modtagere af starthjælp eller introduktionsydelse i 2011, er det fx over 80 pct., der i 2012 har forladt gruppen af økonomisk fattige. I de foregående år har den tilsvarende andel ligget stabilt på omkring 30-40 pct., jf. figur 9.23. Tilsvarende udvikling i afgangsraten genfindes for økonomisk fattige berørt af kontanthjælpsloftet, jf. figur 9.24.

⁶ Berørte omfatter økonomisk fattige, hvor et eller flere familiemedlemmer har modtaget starthjælp eller introduktionsydelse i løbet af året og/eller har fået reduceret boligstøtten på grund af kontanthjælpsloftet.

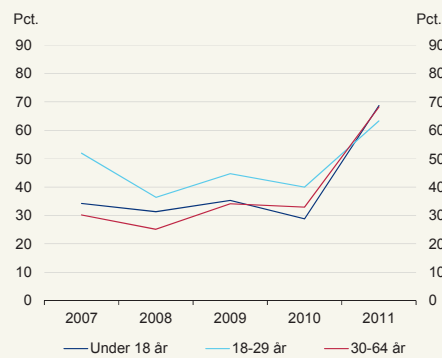
Figur 9.23
Årlig afgang fra økonomisk fattigdom blandt personer i familier, der modtager starthjælp mv.



Anm.: Modtagere af starthjælp og introduktionsydelse er personer, der har modtaget disse ydelser mindst én uge af året. Årstallet angiver udgangsåret, så 2011 fx angiver afgangsraten fra 2011 til 2012.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag og DREAM-databasen.

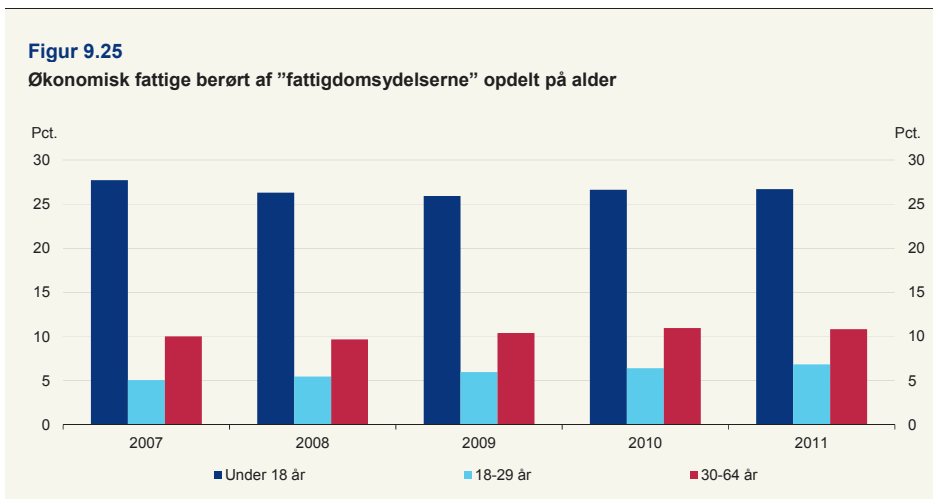
Figur 9.24
Årlig afgang fra økonomisk fattigdom blandt personer i familier berørt af kontanthjælpsløftet



Anm.: Familier, der er berørt af kontanthjælpsløftet, medtager alle familier, der har fået nedsat boligstøtten som følge af kontanthjælpsløftet - uanset den beløbsmæssige nedsættelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Baggrunden for, at det ændrede afgangsmønster for personer berørt af de såkaldte fattigdomsydelser tilsyneladende har størst effekt på afgangsraten for børn, er, at andelen, der er berørt af de såkaldte fattigdomsydelser i 2011, er størst blandt børnene. I 2011 er det således 27 pct. af økonomisk fattige børn, der er berørt af "fattigdomsydelserne", mens det blandt økonomisk fattige unge og voksne er henholdsvis 7 og 11 pct., der er berørt af fattigdomsydelserne, jf. figur 9.25. Det svarer til, at det i 2011 samlet set var 5.600 økonomisk fattige, som var berørt af de såkaldte fattigdomsydelser, heraf 2.800 børn.



Anm.: Se anmærkning til figur 9.23 og 9.24.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Bilag 9.1 Sociale indikatorer – datagrundlag og afgrænsning

I boks 1 belyses datagrundlag mv. for de sociale indikatorer, ekspertudvalget anbefaler for børn (under 18 år), mens boks 2 belyser datagrundlag mv. for de sociale indikatorer for unge (18-29 år) og voksne (30-64 år).

Boks 1

Sociale indikatorer for børn – datagrundlag af afgrænsning

De 4 sociale indikatorer, som ekspertudvalget anbefaler for børn, vedrører alle forældrenes uddannelsesniveau og arbejdsmarkedsstatus. Forældrene er her afgrænset som de voksne, barnet bor sammen med. For de relativt få børn, der ikke bor sammen med en voksen, kan de sociale indikatorer ikke fastlægges. Det antages beregningsteknisk, at disse børn ikke er omfattet af de sociale indikatorer.

Hvorvidt det enkelte barn bor sammen med én eller to forældre har – alt andet lige – betydning for om barnet er berørt af de sociale indikatorer. Børn af enlige forsørgere har således større risiko for at være omfattet af de indikatorer, der vedrører "begge forældre", idet der kun er én forælder i familien, men omvendt mindre risiko for at være berørt af indikatorer, der vedrører "mindst én forælder".

Mindst én forælder er i socialgruppen

Socialgruppen består som udgangspunkt af personer, der ikke er arbejdsmarkedsparate og har modtaget offentlige forsørgelsesydelse (ekskl. fx førtidspension og efterløn) i mindst 80 pct. af tiden de seneste 3 år. Se boks 3 for en præcis definition af gruppen.

Datagrundlag: Beskæftigelsesministeriet på baggrund af DREAM-databasen.

Begge forældre modtager overførselsindkomst

Der er ved afgrænsningen af overførselsmodtagere kun medtaget personer med samlet set mindst 3 måneders offentlig forsørgelse (omregnet til fuldtid). Der er medtaget alle forsørgelsesydelse, der indgår i Danmarks Statistiks register over offentligt forsørgede, herunder dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension og efterløn.

Datagrundlag: Danmarks Statistiks register over offentligt forsørgede 18-64 årige.

Begge forældre har ingen erhvervskompetencegivende uddannelse

Uddannelsesoplysningerne er baseret på højeste fuldførte uddannelse pr. 1. oktober i opgørelsesåret. Erhvervskompetencegivende uddannelse omfatter erhvervsfaglige og videregående uddannelser.

Datagrundlag: Danmarks Statistiks register over højeste fuldførte uddannelser.

Mindst én forælder har ikke en ungdomsuddannelse

Indikatoren omfatter personer, der enten står registreret med grundskole eller uoplyst højeste fuldførte uddannelse pr. 1. oktober i året.

Datagrundlag: Danmarks Statistiks register over højeste fuldførte uddannelser.

Boks 2**Sociale indikatorer for unge (18-29 år) og voksne (30-64 årige) – datagrundlag af afgrænsning****På forsorgshjem (18-29 år og 30-64 år)**

Omfatter personer, der har boet på forsorgshjem i løbet af året – dvs. brugere af botilbud efter servicelovens §110. Disse institutioner er målrettet midlertidige ophold for hjemløse personer med særlige sociale problemer. Det bemærkes, at beboere på forsorgshjem udgør en delmængde af de hjemløse.

Datagrundlag: Ankestyrelsen.

I socialgruppen (18-29 år og 30-64 år)

Socialgruppen består som udgangspunkt af personer, der ikke er arbejdsmarkedspare og har modtaget offentlige forsørgelsesydelse (ekskl. førtidspension og efterløn) i mindst 80 pct. af tiden de seneste 3 år. Se boks 3 for en præcis definition af gruppen.

Datagrundlag: Beskæftigelsesministeriet på DREAM-databasen.

Har været i behandling for stofmisbrug (18-29 år og 30-64 år)

Der findes ikke et samlet register over alle stofmisbrugere i Danmark. Derimod foreligger der oplysninger om stofmisbrugere i behandling. Registeret dækker perioden fra 1996 og frem. Den sociale indikator for stofmisbrug omfatter alle personer, der (frem til og med opgørelsesåret) har påbegyndt et behandlingsforløb.

Datagrundlag: Statens Serum Institut.

Anbragt som barn (18-29 år og 30-64 år)

Denne indikator angiver, om den pågældende har været anbragt hos plejefamilie eller på institution – enten som frivillige anbringelser eller ufrivillige uden forældrenes samtykke. Registeret dækker perioden fra 1977 til og med 2011. Der er både medtaget anbringelser som barn og ung. Det bemærkes, at indikatoren som udgangspunkt kun er fuldt dækkende for personer født efter 1977, hvor registeret startede. Det bidrager til, at den opgjorte andel, der har været anbragt som barn, er undervurderet for personer over ca. 35 år i 2012. Kilde: Danmarks Statistiks register om anbringelser.

Forebyggende foranstaltning som barn (18-29 år)

Denne indikator angiver, om den pågældende har modtaget forebyggende foranstaltninger som barn/ung. Registeret dækker perioden fra 1977 til og med 2011. Svarende til indikatoren for anbringelser er denne indikator kun fuldt dækkende for personer født efter 1977.

Kilde: Danmarks Statistiks register om forebyggende foranstaltninger.

Har psykiatrisk diagnose (18-29 år og 30-64 år)

Alle personer, der har været i psykiatrisk behandling, indgår. Der er både medtaget ambulante og indlagte patienter. Indlagte patienter indgår i registeret fra 1969, mens ambulante kontakter er medtaget fra 1995.

Kilde: Det landsdækkende psykiatriske centralregister.

Ingen grundskoleuddannelse (18-29 år)

Omfatter personer, der ikke står registreret med mindst grundskole som højeste fuldførte uddannelse. Det dækker blandt andet over mange indvandrere, hvor der ikke foreligger oplysninger om uddannelse.

Datagrundlag: Danmarks Statistiks register over højeste fuldførte uddannelse.

Ikke fuldført mindst en ungdomsuddannelse (18-29 år og 30-64 år)

Omfatter personer, der står registreret med grundskole eller uoplyst som højeste fuldførte uddannelse

Datagrundlag: Danmarks Statistiks register over højeste fuldførte uddannelse.

Boks 3**Definition af socialgruppen**

Beskæftigelsesministeriet anvender betegnelserne *marginalgruppen* og *socialgruppen* i beskrivelsen af personer med ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. Ekspertudvalget anbefaler at anvende socialgruppen som social indikator. Opgørelsen af socialgruppen afhænger af opgørelsen af marginalgruppen, hvorfor definitionen af begge grupper er vist nedenfor. Personer kan kun tilhøre socialgruppen, hvis de ikke opfylder kriterierne for marginalgruppen.

Marginalgruppen

Marginalgruppen omfatter personer, der i løbet af de seneste 3 år har modtaget følgende ydelser i mindst 80 pct. af tiden:

- Dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere
- De første 6 uger på sygedagpenge i direkte forlængelse af perioder på dagpenge
- Orlov (sabbat og børnepasning) samt uddannelsesorlov

For dagpengemodtagere, der ikke er fuldt ledige i den enkelte uge, foretages (så vidt muligt) en vægtning med ledighedsgraden.

Socialgruppen

Socialgruppen er ligeledes defineret som personer, der har modtaget overførselsindkomst i mindst 80 pct. af tiden de seneste 3 år, men her indgår flere typer af ydelser. Udover de ydelser, der indgår i marginalgruppen, er følgende ydelsesmodtagere medtaget:

- Ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere
- Forrevalidering og revalidering
- Sygedagpenge

Socialgruppen er dermed kendetegnet ved at indeholde personer, der er "længere" fra arbejdsmarkedet end marginalgruppen. Datagrundlaget for opgørelse af henholdsvis marginal- og socialgruppen er DREAM-databasen.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Bilag 9.2 Sociale indikatorer opdelt på arbejdsmarkedsstatus

Tabel 1
Sociale indikatorer opdelt efter familiens arbejdsmarkedsstatus

	Økonomisk fattige				Hele befolkningen
	Selvstændige	Kontant-hjælp, dagpenge mv.	Øvrige	I alt	
	Pct.				Pct.
Børn (under 18 år)					
Mindst én forælder er i socialgruppen	5	70	2	22	7
Begge forældre har ingen erhvervskompetencegivende uddannelse	23	60	48	40	14
Mindst én forælder har ikke en ungdomsuddannelse	41	77	63	57	26
Begge forældre modtager overførselsindkomst	6	85	12	29	13
Unge (18-29 årige)					
På forsorgshjem	0	4	1	3	0
I socialgruppen	4	57	8	38	3
Har været i behandling for stofmisbrug	2	18	5	13	2
Anbragt som barn	5	33	14	25	5
Forebyggende foranstaltning som barn	7	37	17	29	7
Har psykiatrisk diagnose	12	54	20	41	12
Ingen grundskoleuddannelse	20	9	26	15	6
Ikke fuldført mindst en ungdomsuddannelse	61	94	82	88	41
Voksne (30-64 årige)					
På forsorgshjem	0	5	1	2	0
I socialgruppen	2	69	2	28	3
Har været i behandling for stofmisbrug	0	12	4	6	1
Anbragt som barn	2	14	6	8	3
Ikke fuldført mindst en ungdomsuddannelse	30	62	47	48	24
Har psykiatrisk diagnose	7	37	15	21	11

Anm.: Familiens arbejdsmarkedsstatus er opgjort efter følgende prioritering: 1) Selvstændige, 2) Kontant-hjælp, dagpenge mv. 3) Øvrige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag mv.



**Økonomi- og indenrigsminister
Margrethe Vestager**

Langt de fleste familier har gode levevilkår, en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet og muligheder for at skabe det liv, de ønsker sig. Det er godt og skal ses i lyset af, at skiftende regeringer har haft fokus på at understøtte høj beskæftigelse, og at Danmark er et velfærdssamfund med høj grad af lige muligheder, herunder fri og lige adgang til uddannelse. De fleste har en betydelig økonomisk tilskyndelse til at arbejde, indkomstforskellene er små, og lavindkomst er for de fleste et midlertidigt fænomen.

Regeringens reformer styrker yderligere den enkeltes mulighed for et aktivt liv med uddannelse og arbejde.

Vi ønsker at løfte hele det danske samfund og vil derfor følge udviklingen tæt – reelt lige muligheder skal blive til virkelighed. Vi har særligt fokus på, om reformerne løfter levevilkårene for socialt udsatte mennesker. Det er blandt andet baggrunden for, at regeringen har sat en række sociale 2020-mål og fastsat en økonomisk fattigdomsgrænse.

Med "Familiernes økonomi 2014" er det første gang, at regeringen fremlægger sin fattigdomsredegørelse.

Analyserne viser, at fattigdom er et komplekst problem. Udfordringerne kan ikke beskrives med få ord. Man kan sige det samme om løsningerne. Den gode nyhed er, at uddannelse og arbejde er et effektivt værn mod fattigdom, og regeringen er i fuld gang med at sørge for reelt lige muligheder netop for uddannelse og arbejde.